



Vrije Universiteit Brussel

**Faculteit van de Economische, Sociale en Politieke
wetenschappen en Solvay Managementschool**

**De verhoudingen tussen de VS en de
VN na het einde van de Koude Oorlog**

Promotor: Prof. Dr. Patrik Stouthuysen

**Gjovalin Macaj
Academiejaar 2004-2005**

**Eindverhandeling ingediend tot het behalen van de graad van licentiaat
in de politieke wetenschappen**

Vrije Universiteit Brussel

Faculteit van de Economische, Sociale en Politieke
wetenschappen en Solvay Managementschool

De verhoudingen tussen de VS en de VN na het einde van de Koude Oorlog

Promotor: Prof. Dr. Patrik Stouthuysen

Gjovalin Macaj
Academiejaar 2004-2005

Eindverhandeling ingediend tot het behalen van de graad van licentiaat in
de politieke wetenschappen

Voor de voorbereiding van dit werk kon ik beroepen op de professionele raad van professor Patrik Stouthuysen, die mijn schrijfsels aandachtig nagelezen heeft en de nodige bijsturingen bezorgde.

Mijn inspanningen bij het schrijven van deze eindverhandeling zouden geen vruchten afgeworpen hebben zonder de onschatbare bereidwilligheid en medewerking van Annemie en Geert. Hun dierbare tijd investeerden zij in de correctie van taal van de verschillende hoofdstukken.

Inhoud

I. Inleiding.....1

Hoofdstuk I. De VS en de VN vanaf de oprichting tot het einde van de Koude Oorlog5

1. Inleiding..... 5

1.1. De wil voor een vreedzame wereldorde en het "realistisch idealisme" van Roosevelt..... 5

1.1.1. De nadruk op de realistische componenten..... 7

1.2. De aanloop naar de institutionalisatie van de spanningen: Conferentie van Yalta..... 8

1.2.1. De eerste gevolgen van de steeds groter wordende ideologische confrontaties..... 9

1.3. De conferentie van San Francisco - de herverdeling van de wereld..... 10

1.3.1. De ratificatie van de oprichting van de VN met de VS als hoofdrolspeler..... 11

1.4. Politieke en economische voordelen van het democratische idealisme..... 13

1.4.1. Contradicties en inconsistenties..... 13

1.4.2. Formele neutraliteit..... 14

1.4.3. Oorlogsdeelname als katalysator van politieke, militaire en economische bloei..... 14

1.4.4. Amerikaans multilateralisme. De redenen en gevolgen..... 15

1.5. De aanloop naar de Koude Oorlog..... 16

1.5.1. Een Koude Oorlog confrontatie onder de vlag van VN. Het Koreaanse conflict..... 17

1.5.2. De marginalisatie van de VN door de VS. De Cuba crisis en het Vietnam oorlog.... 19

1.5.2.1. De kunst van het volgzzaam zijn. De VN als een louter formeel element..... 19

1.5.2.2. De ontkenning van de eigen creatie. De rol van de VN in de Vietnam oorlog..... 20

1.6. De crisis van het multilateralisme. Drastische veranderingen tussen VS & VN..... 21

1.6.1. Inleidende beschouwingen..... 21

1.6.2. Het nader bekijken van de evolutie van de verhoudingen tussen de VS en de VN..... 23

1.6.2.1. De VN als instrument van selectieve legitimatie..... 23

1.6.2.2. De houding van de VS tegenover verschillende agentschappen van de VN..... 24

1.6.3. De gevolgen van de internationale veranderingen op het Amerikaans beleid..... 24

1.6.4. Belangrijke VN-issues opvallend voor het beleid en de houding van de VS..... 26

1.6.4.1. Politisering van de VN instellingen en asymmetrische moraliteit..... 26

1.6.4.2. De ideologische confrontatie over de economische ontwikkeling..... 27

1.6.4.3. De Amerikaanse roep voor de hervorming van de VN..... 27

1.7. Een window of opportunity voor een nieuwe wereldorde onder een sterke VN..... 30

1.7.1. Nieuwe ontwikkelingen binnen de USSR..... 30

1.7.2. De heropleving van de VS.... 30

1.8. Conclusie.....31

Hoofdstuk II. Enkele tendensen in het Amerikaanse buitenlands beleid.....32

2. Inleiding.....	32
2.1. Amerika en de wereld.....	32
2.1.1. <i>De Kolossus. De American century and beyond.....</i>	32
2.1.2. <i>Het ontstaan van een wereldlaboratorium.....</i>	33
2.1.2. <i>'Imperium' in naam van het anti-imperialisme.....</i>	33
2.2. Continuïteit en verandering op het Amerikaanse buitenlands beleid.....	35
2.2.1. <i>Algemene beschouwingen.....</i>	35
2.2.2. <i>Van relatieve continuïteit naar incoherentie en onduidelijkheid.....</i>	36
2.3. De belangrijkste stromingen binnen het Amerikaanse buitenlands beleid tot het einde van de Koude Oorlog.....	38
2.3.1. <i>Van pragmatisme tot doctrine.....</i>	38
2.3.2. <i>De radicale breuk van het isolationisme.....</i>	40
2.3.3. <i>De integratie van de VS in de wereld.....</i>	41
2.4. Het Amerikaans buitenlands beleid na het einde van de Koude Oorlog en de VN.....	42
2.4.1. <i>Onduidelijkheid en verwarring.....</i>	42
2.4.2. <i>Naar een "nieuwe wereldorde".....</i>	43
2.4.3. <i>Meer van hetzelfde; Engagement en Enlargement.....</i>	44
2.4.4. <i>De opkomst van George W. Bush.....</i>	44
2.5. Internationalisme als <i>modus vivendum</i>	45
2.5.1. <i>Het behouden van de suprematie.....</i>	45
2.5.2. <i>Interdependentie en opkomende balancerende coalities.....</i>	45
2.5.3. <i>Een introvert buitenlandse beleid.....</i>	47
2.5.4. <i>De perestrojka van het Amerikaans buitenlands beleid en de VN.....</i>	49
2.6. Het bepalen van de nationale belangen.....	50
2.6.1. <i>Diepgewortelde tegenstellingen in de schijnwerpers.....</i>	50
2.6.2. <i>De situering van de VN op de Amerikaanse nationale belangen.....</i>	52
2.6.2.1. <i>De VN als instrument van realpolitik.....</i>	52
2.6.2.2. <i>Twee tegenovergestelde visies.....</i>	53
2.6.2.3. <i>De realistische visie.....</i>	53
2.6.2.4. <i>De idealistische visie.....</i>	54
2.6.3. <i>De Amerikaanse vertegenwoordigers aan de VN en pro-VN stemmen.....</i>	54
2.7. Conclusie.....	56

Hoofdstuk III. De formulering van het Amerikaanse beleid tegenover de VN.....57

3. Inleiding.....	57
3.1. De eigenaardige formulering van het Amerikaanse beleid tegenover de VN.....	57
3.1.2. <i>Het formuleren van het Amerikaanse buitenlands beleid.....</i>	<i>58</i>
3.1.2.1. <i>Een gefragmenteerd formulering van het buitenlands beleid.....</i>	<i>59</i>
3.1.3. <i>De president en het Congres: grondwettelijk historische rivalen.....</i>	<i>60</i>
3.2. De rol van het Congres op het beleid tegenover de VN.....	61
3.2.1. <i>Een Congres en geen parlement.....</i>	<i>61</i>
3.2.2. <i>De bevoegdheden van het Congres: de financiële controle als de belangrijkste.....</i>	<i>63</i>
3.2.3. <i>De interne organisatie van het Congres. Het commissiesysteem.....</i>	<i>63</i>
3.3. De dynamiek van het beleid tegenover de VN.....	66
3.3.1. <i>De evolutie van de inhoud van het buitenlands beleid.....</i>	<i>68</i>
3.3.2. <i>De versterking van het Congres.....</i>	<i>68</i>
3.3.3. <i>De verscheidenheid binnen het Congres.....</i>	<i>70</i>
3.3.3.1. <i>De macht van de individuele Congresleden. Het geval Jesse Helms.....</i>	<i>71</i>
3.4. De rol van de uitvoerende macht op het Amerikaans beleid tegenover de VN.....	73
3.4.1. <i>De president en de uitvoerende macht.....</i>	<i>73</i>
3.4.2. <i>De bron van de macht van de president op van het buitenlands beleid.....</i>	<i>74</i>
3.4.3. <i>De president na de Koude Oorlog wat betreft consensus met het Congres..</i>	<i>75</i>
3.4.4. <i>De doorslaggevende rol van de president</i>	<i>76</i>
3.4.5. <i>De rol van de Amerikaanse vertegenwoordiger aan de VN.....</i>	<i>78</i>
3.5. De rol van de administratie bij het formuleren en het voeren van het buitenlands beleid.....	78
3.5.1. <i>De rol van het State Department.....</i>	<i>78</i>
3.5.2. <i>De rol van het Department of Defense, het Pentagon.....</i>	<i>79</i>
3.6. De invloed van de niet-gouvernementele actoren.....	80
3.6.1. <i>De belangengroepen en Think Tanks</i>	<i>80</i>
3.7. De rol van de publieke opinie.....	82
3.8. Conclusie.....	85

Hoofdstuk IV. America Unchallenged.....	86
4. Inleiding.....	86
4. 1. Wind van hoop voor een nieuw begin voor de VN.....	86
4.2. Naar een revitalisering van de collectieve veiligheid.....	87
4.2.1. <i>Een eerste proefstelling. De eerste Golfoorlog.....</i>	87
4.2.2. <i>De kracht van de samenwerking.....</i>	88
4.3. Een valse hoop. Terug naar de harde realiteit.....	89
4.3.1. <i>Amerika en niet de VN.....</i>	90
4.3.2. <i>De hel op aarde en een onwillige VS.....</i>	91
4.3.3. <i>De VN als zondebok en mispercepties.....</i>	91
4.4. Naar een instrumenteel multilateralisme. De gevolgen voor de VN.....	94
4.4.1. <i>Een weinig comfortabele Amerikaanse ontdekking.....</i>	94
4.4.2. <i>Exceptionalisme en multilateralisme.....</i>	95
4.4.3. <i>Unilateralisme en multilateralisme à la carte.....</i>	97
4.4.4. <i>De instrumentalisatie van de VN.....</i>	99
4.4.5. <i>Geen Amerikaans leiderschap.....</i>	100
4.5. De VS en de hervorming van de VN.....	101
4.5.1. <i>Een permanent proces onder permanente Amerikaanse druk.....</i>	101
4.5.2. <i>De belangrijkste punten van het huidige debat over de hervorming van de VN.....</i>	103
4.5.2.1. <i>De hervorming van de Veiligheidsraad.....</i>	105
4.5.2.2. <i>De hervorming van de Algemene Vergadering.....</i>	108
4.5.2.3. <i>De hervorming van het Secretariaat-Generaal.....</i>	109
4.6. Conclusie.....	110

Hoofdstuk V. De VN wenselijk maar geen *sine qua non*..... 111

5. Inleiding..... 111

5.1. Constante principes ondanks wijzigende realiteiten..... 111

5.1.1. *De eerste kennismaking met het nieuwe veiligheidsregime*..... 111

5.1.2. *Het verleden als proloog*..... 112

5.2. Een hoop voor de VN en het multilateralisme. William Jefferson Clinton..... 114

5.2.1. *Een liberale internationalist*..... 114

5.2.2. *Het streven naar een betere wereld samen met de VN*..... 115

5.3. De verandering van de houding tegenover de VN..... 118

5.4. De NATO-interventie in Kosovo, de VS en de VN..... 119

5.4.1. *Een diepgewortelde conflict*..... 119

5.4.2. *De reactie van de VS en de rest van de internationale gemeenschap*..... 120

5.4.2.1. *Het trekken van aandacht naar het conflict*..... 120

5.4.2.2. *Onderhandelen met Milosevic: een aangekondigde mislukking*..... 121

5.4.2.3. *De taal die Milosevic deed begrijpen; de NATO-interventie*..... 123

5.4.3. *De Veiligheidsraad; verdeeld en opzijgeschoven*..... 123

5.4.3.1. *'L'illégalité légitime'*..... 124

5.4.3.1.1. *Juridische benadering*..... 124

5.4.3.1.2. *Politieke en humanitaire benadering*..... 125

5.4.4. *Terug naar de VN voor de handhaving van orde*..... 129

5.5. Een nieuw millennium met George W. Bush..... 130

5.5.1. *Een consistente start van het beleid van Bush*..... 130

5.5.2. *Het radicale keerpunt. 9/11*..... 130

5.5.3. *De Bush Doctrine. De proclamatie van de Amerikaanse hegemonie*..... 131

5.5.4. *De onvermijdelijke stap volgens de Bush Doctrine; afrekenen met Irak*..... 134

5.5.4.1. *De VN tijdens het 'interbellum'*..... 134

5.5.4.2. *Akkoord gaan met het beleid van de VS als graadmeter van de 'relevantie' van de VN*..... 136

5.5.4.3. *De pogingen om de VN om globale legitimiteit te gebruiken, door ze tegelijk te ondergraven*..... 137

5.5.4.4. *Paradoxen, mispercepties en power politics*..... 138

5.5.5. *De VN zijn wél 'relevant' voor het beleid van de VS*..... 141

5.6. Conclusie..... 143

II. Conclusie..... 145

III. Bibliografie.....147

I. Inleiding

Het einde van de Koude Oorlog zorgde voor wezenlijke wijzingen in het internationale systeem¹. Van een relatieve stabiele bipolaire machtsstructuur binnen dit internationale systeem tijdens de Koude Oorlog, kwam men na de desintegratie van het Communistische blok met de Unie van Socialistische Sovjet Republieken (USSR) op kop, plotseling in een machtsvacuüm terecht. Dit strategisch onevenwichtig vacuüm werd ingevuld en verder uitgebreid door de Verenigde Staten (VS). Het was de bestendinging en de verderzetting van de *American century* die leidde tot een nooit gezien overwicht op internationale vlak; een hegemoniale macht. Het einde van de Koude Oorlog vormde aldus ook het begin van een unipolaire tijdperk. Ook al past deze uitzonderlijke, onstabiele toestand eigenlijk niet bij de gekende, klassieke wereldorde, er bestaat geen twijfel over dit ongeëvenaard, structureel machtspotentieel² van de VS. Als gevolg constitueert de Amerikaanse hegemoniale positie tot op heden een onontbeerlijke component van de internationale stabiliteit en kan haar beleid existentiële gevolgen hebben binnen de internationale arena.

Het einde van de Koude Oorlog legde tevens een proliferatie van grensoverschrijdende, zelfs globale issues bloot in een steeds toenemende interdependente wereld, zoals er zijn milieudegradatie, AIDS, armoede, verspreiding van nucleaire wapens, terrorisme,... die in toenemende mate het besef deden ontstaan dat er nood was aan een meer globale aanpak en daarbij de toenemende perceptie op het nut van de multilaterale instellingen om deze globale problemen aan te pakken. De Verenigde Naties (VN), die verlamd waren door de Koude Oorlogspolitiek, kregen steeds meer aandacht. Met deze ontwikkelingen is ook de verhouding tussen de machtigste staat op aarde, namelijk de VS en deze laatste steeds meer aandacht beginnen krijgen.

De VN werd door haar belangrijkste stichter, de VS, gebruikt om het naoorlogse concept van collectieve veiligheid te institutionaliseren. Zij maakte deel uit van het Amerikaanse beleid dat de verantwoordelijkheid op zich nam om de wereldorde te stabiliseren en tegelijkertijd de noodzakelijke randvoorwaarden te creëren voor het bevorderen en verspreiden van eigen macht en invloed, geïncorporeerd in talrijke multilaterale instellingen die zouden opgericht worden om meer voorspelbaarheid te brengen in de internationale betrekkingen.

De heropleving van de VS, na het einde van de Koude Oorlog, had als gevolg een vloed van globale belangen, soms met imperiale draagwijdte en hun stijgende bezorgdheid voor de internationale orde als gevolg, maakte dat ook de Amerikaanse houding tegenover deze multilaterale instellingen weer een belangrijke onderwerp van discussie werd, zowel in het binnenland als daarbuiten. De verhoudingen tussen de VS en de VN na het einde van de Koude Oorlog vormen dan ook het onderwerp van deze eindverhandeling. Meer bepaald

¹ Internationale systeem wordt hier gezien als het geheel van soevereine staten zonder dit vanuit een of andere theoretische benadering te zien.

² *"Structural power, [...] confers the power to decide how things shall be done, the power to shape frameworks within which states relate to each other, relate to people, or relate to corporate enterprises"* (Strange, 1988, 25). Structurele macht bestaat uit veelzijdige, onderscheiden maar toch gerelateerde, interagerende structuren, die invloed hebben op een brede waaier van domeinen gaande van veiligheid, financiën, kennis, technologie tot ideeën en overtuigingen van mensen. Het is de mogelijkheid om de beschikbare keuzemogelijkheden voor anderen te wijzigen zonder daarbij ogenschijnlijk rechtstreeks druk uit te oefenen om al dan niet een bepaalde beslissing of keuze te maken. Een algemeen kenmerk van de structurele macht is dat ze 'less visible' is, niet echt als macht aangevoeld wordt (Strange, 1988, 25-31).

welke plaats de VN innemen in het buitenlands beleid van de VS na het einde van de Koude Oorlog. Hoe verhouden ze zich tot elkaar, welke factoren van invloed bepalen deze verhoudingen en wat zijn de gevolgen voor beide.

De Amerikaanse houding tegenover de VN, de doelstellingen die zij kiezen en de manier waarop ze deze doelstellingen proberen te bereiken, zijn van groot belang voor de internationale gemeenschap. De VN zijn een instrument van leiderschap en genereren globale legitimiteit voor het Amerikaans beleid en haar doelstellingen, alhoewel dit tegelijkertijd het disciplineren en beperken van de machtsuitoefening van de VS zou moeten veronderstellen. De houding van de VS tegenover de wereldorganisatie kan een wereld van verschil maken, zowel in positieve als in negatieve zin. Beide hebben elkaar nodig. Enerzijds zou de VS niet voortdurend alles op zijn eentje kunnen blijven volhouden, en anderzijds kan de wereld, en zeker de VN, niet veel verwezenlijken zonder steun van de VS gezien haar ongeëvenaarde structurele macht.

De verstandhouding tussen beide heeft zijn stabiele periodes gekend. Maar sinds hun oprichting zijn beide het voorwerp geweest van radicale wijzigingen zodat de verhoudingen nooit echt als stabiel of gewoon kunnen beschreven worden; en dit ten gevolge van verschillende redenen zoals in de volgende hoofdstukken zal blijken. Begin jaren negentig werden door de VS pogingen ondernomen om de VN te revitaliseren teneinde ze te gebruiken als het voor de hand liggend instrument om op de chaotische wereld greep te krijgen. Deze euforie eindigde uiteindelijk met een weigerachtig Congres dat haar (achtergestelde) bijdragen in twijfel trok. De VN nemen een heel beperkte plaats in binnen het hedendaagse Amerikaanse buitenlands beleid; tot op het punt dat bepaalde segmenten in het Amerikaanse establishment de VN gewoon in vraag stellen. De Amerikaanse houding tegenover de VN sinds de val van het communisme is zonder meer een van de grootste verschuivingen in het buitenlands beleid.

Zeggen dat de verhoudingen tussen VN en VS ingewikkeld zijn, is een understatement; maar tegelijk een duidelijke verklaring geven aan de factoren van invloed die deze complexiteit produceren is ook niet zo evident. Het is een bijzonder dubbelzinnige verhouding, afhankelijk van veel factoren die de relatie onduidelijk, incoherent, inconsistent en dubbelzinnig maken. Het is een onderwerp die voor veel controverses en uiteenlopende attitudes zorgt, maar zoals Novosseloff³ het stelt, neemt het niet weg dat er een strategisch, maar niet gedefinieerd Amerikaanse belang bestaat voor de wereldorganisatie. De manier waarop de VN op een selectieve manier worden ingezet, bewijst constante principes en een mate van continuïteit van hun methode. Om deze complexe relatie te begrijpen is er een grondige analyse noodzakelijk van de belangrijkste factoren van invloed op het beleid van de VS tegenover de VN; hetgeen zal opgedeeld en beschreven worden in vijf hoofdstukken. In wat volgt wordt een schets gemaakt van de structuur van deze studie en kort uitleg gegeven bij elk van de vijf hoofdstukken.

Deze studie richt zich op de laatste jaren, maar toch zal in het eerste hoofdstuk getracht worden om de huidige verhoudingen tussen de VS en de VN in een ruim historisch kader plaatsen. Dit is noodzakelijk om een beter zicht te krijgen op het Amerikaans beleid tegenover de VN na het einde van de Koude Oorlog. Dit door een nadere doorlichting van de belangrijkste attitudes en veranderingen in attitudes van de VS tegenover de VN vanaf

³Het moet uitdrukkelijk worden vermeld dat in het kader van deze eindverhandeling intensief gebruikt werd gemaakt van het werk van Alexandra Novosseloff, omdat zijn een van de enige auteurs is die specifiek over de verhoudingen tussen de VS en de VN heeft bestudeerd; hetzelfde geldt ook van werk van Karns & Mingst.

diens oprichting tot het einde van de Koude Oorlog. We zullen de evolutie van deze verhouding in kaart proberen te brengen. Hoe die verhouding in de loop van de tijd is veranderd en wat dat heeft veroorzaakt, en uiteindelijk wat de gevolgen voor de verhouding tussen beide zijn. Welke zijn de uitgangsprincipes van de VS over de VN en hoe dat in de praktijk gebeurt, hoe dit is beïnvloed en aangepast door de internationale en binnenlandse politieke veranderingen.

Om het Amerikaanse beleid tegenover de VN beter te kunnen situeren, lijkt een nadere toelichting van de aard en de belangrijkste tendensen van het Amerikaanse buitenlands beleid aangewezen. Dit vormt het onderwerp van het tweede hoofdstuk. Door een korte historisch schets te geven van de belangrijkste stromingen binnen het Amerikaans buitenlands beleid kan men de diepgewortelde tegenstellingen tussen realisme en idealisme, isolationisme en internationalisme, multilateralisme en unilateralisme en het eigenaardige Amerikaanse exceptionalisme beter begrijpen. Deze contradicties die voortvloeien uit de oprichting van de Amerikaanse Republiek hebben blijvende gevolgen op het Amerikaans buitenlands beleid en het beleid tegenover de VN in het bijzonder. Onder invloed van laatstgenoemde wordt het Amerikaans beleid tegenover de VN geleid en de plaats van de VN binnen de Amerikaanse belangen gesitueerd. Zij kunnen het Amerikaans beleid tegenover de VN in verschillende, uiteenlopende richtingen sturen, met alle gevolgen van dien voor de coherentie en de geloofwaardigheid van de VS binnen de VN. Het Amerikaans beleid tegenover de VN dient dan ook vanuit dit uitgangspunt gezien te worden.

De manier waarop het Amerikaans beleid tegenover de VN geformuleerd wordt, is het beste bewijs van de eigenaardigheid van het Amerikaans beleid tegenover de VN. Dit zal het voorwerp zijn van het derde hoofdstuk. Dit beleid wordt zoals in geen enkel ander land bepaald door een pluraliteit van actoren die met een eigenaardige wisselwerking functioneren. Het Amerikaanse establishment is gedecentraliseerd en gefragmenteerd en daarbij is de dynamische interactie van de *checks and balances* voornamelijk tussen het Congres en de president essentieel om het beleid tegenover de VN te begrijpen. Doordat het Congres over zoveel macht beschikt tot het formuleren en zelfs uitvoeren van het Amerikaans beleid tegenover de VN, zal er ruim aandacht geschonken worden aan haar bevoegdheden, organisatie, werking en evolutie. De president en de belangrijkste departementen van de uitvoerende macht zullen aan dezelfde analyse onderworpen worden. De invloed van de belangengroepen, *think tanks* en de publieke opinie zullen eveneens aan bod komen. Zonder deze binnenlandse factoren te analyseren kan men het Amerikaans beleid tegenover de VN niet begrijpen.

Hoofdstuk vier wordt besteed aan de toepassing en evolutie van de verschillende uiteenlopende attitudes (aangebracht in het tweede hoofdstuk) en de gevolgen ervan op de VN gedurende de laatste decennia. Het betreft de VS als dominante macht in het internationale systeem en zijn behoorlijke keuzevrijheid tegenover de VN en het multilateralisme in het algemeen. De hoopgevende positieve ontwikkelingen van begin jaren negentig over de revitalisatie van de VN als centrale instelling waarop de wereldorde zou gebaseerd moeten worden, werd de wereldorde gedomineerd door de ongeëvenaarde macht van de VS. Dit zal geïllustreerd worden met de eerste Golfoorlog. De VN, niet meer dan een instrument voor de VS, zijn in geen geval een multilaterale instelling die haar optreden in het streven van nationale belangen mag beperken. Het debat over multilateralisme (*à la carte*) en unilateralisme en de positie van de VN daarin, zal ruim aan bod komen. De hervorming van de VN vanuit een Amerikaans standpunt zal ook ruim uitgewerkt worden.

Het laatste hoofdstuk wordt volledig toegewijd aan de plaats van de VN binnen het buitenlands beleid tijdens de administraties van Clinton en Bush tot op heden. Voor de overzichtelijkheid wordt eerst een bondige synthese gemaakt van de belangrijkste factoren van invloed op het Amerikaans beleid tegenover de VN die in de vorige vier hoofdstukken aan bod kwamen. In dit hoofdstuk wordt de radicale wijziging van het Amerikaans beleid bloot gelegd. Dit zal geïllustreerd worden aan de hand van verscheidende casestudies -- waarbij de NATO-interventie in Kosovo en de laatste oorlog in Irak het meest aandacht zullen krijgen-- omdat pas daar de plaats van de VN in het Amerikaans buitenlands beleid het duidelijkst wordt. Hier wordt aangetoond hoe het enthousiasme van Clinton tijdens zijn eerste ambtstermijn voor het revitaliseren van de VN evolueerde, door binnenlandse en internationale ontwikkelingen, tot een meer unilaterale houding die culmineerde bij de NATO-interventie in 1999 in Kosovo. Deze unilaterale tendensen worden verdergezet door Bush en krijgen een meer dramatische vorm na de aanslagen van 11 september 2001. De proclamatie van de Bush Doctrine als incarnatie van de Amerikaanse ongeëvenaarde macht, exceptionalisme en unilaterale tendensen en de gevolgen daarvan op de VN zullen ruim aan bod komen. Het beleid van Bush zal besproken worden vanaf de aanslagen van 11 september tot de invasie van Irak en de naoorlogse periode tot en met de laatste ontwikkelingen. Bush is heel duidelijk geweest over de rol van de VN binnen het Amerikaans buitenlands beleid en de geldigheid van het internationaal recht. Het lijkt wel alsof de VS naar een andere internationale orde aan het streven zijn, dan die die ze voornamelijk zelf opgericht en tot hiertoe verdedigd hebben.

Met deze analyse zal getracht een afdoende antwoord te bieden op de centrale vraagstelling. Ook al is in het kader van deze eindverhandeling alles ingezet om een zo grondig en ruim mogelijke analyse te maken van de belangrijkste invloedsfactoren; het besef dat dit echter niet meer kan zijn dan een aanzet op de vraagstelling in kwestie, is met de tijd gegroeid; de lengte en de aard ervan laat jammer genoeg geen andere keuze toe. De antwoorden op de gestelde vragen kunnen tevens moeilijk afzonderlijk belicht worden; elk onderdeel heeft betrekking op een ander, waardoor deze eindverhandeling enkel in zijn geheel een poging tot verklaring kan zijn.

Hoofdstuk I. De VS en de VN vanaf de oprichting tot het einde van de Koude Oorlog

1. Inleidende beschrijving

Om een beter inzicht te verkrijgen in de verhouding tussen de VS en de VN na het einde van de Koude Oorlog, blijkt een nadere doorlichting van de belangrijkste attitudes en veranderingen in attitudes van de VS tegenover de VN vanaf diens oprichting tot het einde van de Koude Oorlog noodzakelijk. We zullen de evolutie van deze verhouding trachten in kaart te brengen, hoe die verhouding in de loop van de tijd veranderd is, wat dat heeft veroorzaakt en uiteindelijk wat de gevolgen voor de verhouding tussen beide zijn. Welke zijn de basis uitgangsprincipes van de VS over de VN en hoe dat in praktijk gebeurt, hoe dit is beïnvloed en aangepast door de internationale en binnenlandse politieke veranderingen.

1.1. De wil voor een vreedzame wereldorde en het 'realistisch idealisme'⁴ van Roosevelt

"Four times in the modern age [...] men have sat down to reorder the world--at the Peace of Westphalia in 1648 after the Thirty Years War, at the Congress of Vienna in 1815 after the Napoleonic Wars, in Paris in 1919 after the World War I, and in San Francisco in 1945 after World War II" (Schlesinger, 2003, xv). En deze laatste bijeenkomst in San Francisco was niet minder belangrijk, integendeel; WO II was één van de bloederigste en krankzinnigste oorlogen die de geschiedenis van de mensheid ooit gekend heeft. Deze opmerkelijke fase van onze 'beschaafde' wereld bracht op een erg angstaanjagende en barbaarse wijze de onmenselijkheid van de mensheid naar boven. Golven van angst en verschrikking beheersten de wereld en de geest van de verpauperde en ellendige slachtoffers, die steeds ongeziene aantallen bereikte. En toch startten velen pogingen om een hoopgevende oplossing te zoeken voor deze uitzichtloze ellende; en verwonderlijk genoeg, was het vuur van de oorlog toen net kracht aan het verliezen. Met de slag om Berlijn was een hoogtepunt bereikt. Het Amerikaanse Negende Leger was op weg naar de rivier de *Elbe*, in het westen van Berlijn. De Russische troepen hadden eveneens een grootschalig offensief in de Duitse gebieden gevoerd. Na de moeizame verovering van de verre eilanden van de Stille Zuidzee zijn de Amerikanen verwickeld in een uiterst vermoeiende, bloederige slag op Japans grondgebied, het eiland Okinawa, en ondertussen bombarderen honderden B-29 vliegtuigen Tokio. Gedurende deze opmerkelijke dagen bereidde het volk van *San Francisco* zich voor om delegaties van zesenvertig naties in een conferentie bijeen te brengen teneinde een nieuwe wereldorganisatie in het leven te roepen die tot doel had een einde te maken aan alle oorlogen (Schlesinger, 2003, 1; Krasno, 2004, 19-20).

⁴Het idealisme wordt hier begrepen als de speciale verantwoordelijkheid om universele waarden en vrijheden te promoten. De idealistische visie zoekt naar een morele wereldorde gebaseerd op een positief beeld van de actoren in de internationale politiek. Die kijken hoe de wereld moet zijn en baseren hun beleid steeds op het geloven in de goede deugden van de mensen. De agressie van Duitsland demonstreerde dat vredelievendheid niet voldoende was om de vrede te bewaren. De realisten verwierpen deze visie van de idealisten. Een staat, hier de VS, moet in de wereld optreden om zijn eigen nationale belangen te handhaven, waarbij het verspreiden van de waarden en vrijheden, tenminste moeten samenvallen met de nationale belangen. De realisten bekijken de wereld zoals hij is en proberen van daaruit een beleid uit te stippelen (Deschouwer, 2002, 73; Moore & Pubantz, 1999, 2-3).

De hele wereld droomde ervan om op een dag wereldorganisatie toe te kunnen juichen die voor een permanente vrede zou zorgen. De droom om voor eens en voor altijd een einde te maken aan alle oorlogen die de mensheid dreigen uit te roeien. Beter laat dan nooit! Maar ten koste van welke prijs?! Onvoorstelbaar, al die menselijke leed en die zinloze vernieling, om uiteindelijk te komen daar waar men moest beginnen: vreedzame onderhandeling en coëxistentie. En om deze coëxistentie te institutionaliseren in een internationale organisatie die de beestachtige kant van zelfvernietiging moet temperen en om het beste van de mensheid, die van vreedzame coëxistentie te verkondigen (Schlesinger, 2003, 1).

Uiteindelijk was het zo ver. Ook al heeft men het eerst moeilijk gehad en heeft het een tijdje geduurd, men is er zich dan toch bewust van geworden dat deze wereld ook zonder oorlog kan voortbestaan. En wie was beter geplaatst om deze "oorlogsvrije" wereldvisie te verwoorden en te verdedigen dan de president van de VS Franklin Delano Roosevelt? Het was het enige land dat nog normaal functioneerde, en het was zelf sterker geworden tijdens deze oorlogen. Want het was vooral na WO II, dat de VS duidelijk de hegemonische, economische en ook militaire macht van de kapitalistische wereld in wording was. Als wereldleider was de VS vastberaden om nieuwe globale organisaties in het leven te roepen, om tegelijkertijd te zorgen voor het bewaren van de vrede in de wereld en voor het scheppen van de noodzakelijke randvoorwaarden voor het bevorderen en verspreiden van zijn eigen macht en invloed (Schlesinger, 2003, 28; Barry & Leaver, 1995).

Net zoals president Woodrow Wilson, die de belangrijkste architect van de beroemde Volkerenbond was; zou Roosevelt de meest belangrijke architect worden van de oprichting van de wereldorganisatie voor het bewaren van de vrede in de wereld, namelijk de VN. Ook al leefde hij niet lang genoeg om er de belangrijkste oprichter van te worden. In de ruines van WO II, daar waar de Volkerenbond van Wilson er niet in geslaagd was; schepten Roosevelt en zijn adviseurs een nieuwe wereldorganisatie in de hoop de wereldvrede te handhaven. Tevens was dit een poging om de samenwerking van de geallieerden tijdens de oorlog te bevestigen en te institutionaliseren. Roosevelt was dan ook niet alleen met zijn visie. De politieke en de economische Amerikaanse intellectuelen beseften goed dat in de naweeën van oorlog en kolonialisme, de VS een onmisbare kans hadden om de wereld te vormen naar Amerikaanse design en principes. Met de nodige leiding zou dit echt de *American Century* worden. Maar men zou niet direct verwachten dat Roosevelt één van de belangrijkste architecten bij de oprichting van de VN zou worden, als men zijn beleid tot begin jaren veertig bekijkt. Dit was een periode waar de elite en de publieke opinie isolationistisch ingesteld waren. Voor Roosevelt was het dan ook niet zo evident om geen rekenschap te geven aan deze beperkende publieke houding. Het is ook een feit dat Roosevelt het 'idealisme' pas ontdekte in de laatste periode van zijn politieke carrière. Na zijn derde herverkiezing op rij als president in 1940, was Franklin D. Roosevelt niet zo geneigd om de volledige steun en trouw aan het internationalisme te geven. Hij bekeek de Volkerenbond met wantrouwen en dubbelzinnigheid. Maar ondanks het feit dat de VS geen lid was van de Volkerenbond, benadrukte Roosevelt dat de VS alles van zichzelf gaf wat nodig was om met deze instelling samen te werken (Schlesinger, 2003, 28; Moore & Pubantz, 1999, 27; 29; Barry & Leaver, 1995; Novosseloff, 2003, 13-14).

In de *State of the Union* van januari 1941 bracht Roosevelt bepaalde universele doelen naar voren die een soort wereldvrede moesten realiseren. Voor hem waren er vier wezenlijke vrijheden (rechten) van de mensen: de vrijheid van meningsuiting, de godsdienstvrijheid,

vrijwaring van gebrek en vrijwaring van angst voor oorlog. Hij liet hier duidelijk blijken dat hij aan een andere nieuwe globale architectuur aan het denken was, maar dan met de twijfel aan haar concrete realisatie. Roosevelt was waarschijnlijk nieuwe instellingen aan het plannen om de naoorlogse periode te beheersen, waarbij de oprichting van een instelling zoals de VN geen uitzondering was (Schlesinger, 2003, 31; Allner & Portis, 2000, 35; Kissinger, 2002, 246).

In de naweeën van deze vier aangekondigde vrijheden (rechten) van Roosevelt, werd een klimaat geschept waarbij er vanuit verschillende hoeken ideeën over de toekomstige wereldorde kwamen. De daaropvolgende bijeenkomst in augustus 1941, van Roosevelt met de toenmalige Britse premier Winston Churchill aan boord van de *USS Augusta*, verkondigen de proclamatie van het *Atlantic Charter*. Dit charter legde de basis voor de nobelste hoop op een toekomstige vreedzame wereld. Vooral door de oprichting van een efficiënte internationale organisatie, namelijk een meer realistisch en beter doordachte instelling om actiever en krachtadiger een rol te spelen in het wereldgebeuren en om ook een permanent systeem van gezamenlijke veiligheid te vestigen. Drie weken na de Japanse aanval op *Pearl Harbor* op 11 september 1941, ondertekenen de VS en de geallieerden de '*Declaration of United Nations*', door het opstellen van hun oorlogsstrategie. Deze overeenkomst werd bevestigd in verschillende conferenties georganiseerd tijdens de oorlog, waarvan één van de belangrijkste de Conferentie van *Dumbarton Oaks* was in augustus 1944 te Washington. Die zou verwijzen naar het tot stand brengen van een effectieve internationale organisatie. Vanaf hier werd het idee gelanceerd van een beperkte *Executive Council* met "*Four Policemen*". Dit is de Veiligheidsraad, met vetorecht voor de "Vier Grootmachten", Groot-Brittannië (GB), de USSR, de VS en China. Deze was nodig om over de veiligheidsaangelegenheden te beraadslagen, een Algemene Vergadering op te richten, die een forum zou zijn van en voor alle naties, alsmede de oprichting van een Internationaal Hof en diverse andere organen. Maar toch waren er belangrijke vraagstukken onopgelost gebleven in de conferentie van *Dumbarton Oaks*, zoals de stemmingsprocedure in de Veiligheidsraad en de hardnekkige houding van Stalin om elke van de zogenaamde Unie Republieken van de USSR apart bij de VN toe te laten⁵ (Schlesinger, 2003, 37 & 45; Novosseloff, 2003, 27-34; Moore & Pubantz, 1999, 29-30; 43; Allner & Portis, 2000, 35; Krasno, 2004, 25-26).

1.1.1. De nadruk op de realistische componenten

De schaduw van het falen van de Volkerenbond was altijd aanwezig in het bewustzijn van de bedenkers van de nieuwe organisatie, dit om niet dezelfde fouten te begaan als voordien. Om enige kans op succes voor de nieuwe organisatie te hebben, moest men vooreerst de machtigste naties, de VS en de USSR betrekken waar ook ter wereld. De grote machten moesten de grote verantwoordelijkheid dragen in het bewaren van de wereldvrede. Ze moesten kunnen genieten van een vaste autoriteit in de nieuwe organisatie. Het cruciale punt was het verkrijgen van de autoriteit om krachtdadige sancties op te leggen, alle middelen in het werk te kunnen stellen, inclusief militair geweld om de toekomstige agressies te voorkomen of af te straffen. Het was ook gesteld dat deze nieuwe organisatie niet overspoeld mocht worden door allerhande internationale issues op de agenda te plaatsten. Men moest zich kunnen concentreren op wezenlijke zaken die rechtstreeks te maken hadden met de wereldvrede en -veiligheid. Dit nieuwe evenwicht

⁵ Deze 'Unie Republieken' waren trouwens louter en alleen een territoriale opdeling van de USSR, een zet van Stalin, om een overwicht in getale te kunnen vormen in de nieuwe wereldorganisatie (Moore & Pubantz, 1999, 43).

tussen het nobele ideaal van de vrede en het realisme, dit wat het veto van de grootmachten betreft, zou in de toenmalige omstandigheden de best mogelijke structuur voor het bewaren van vrede in de wereld worden (Hilderbrand,1990, 1-2; Moore & Pubantz, 1999, 30; Schlesinger, 2003, xvii).

Maar de oprichting van een dergelijke organisatie was nog ver van bestaande. De creatie van de VN verliep uiterst moeizaam en ging zelfs met mislukkingen gepaard. Hierbij speelden de VS een cruciale rol. Hun bijdrage in de totstandkoming van de VN was existentieel, zelfs gezien het feit dat het de VS waren die het bestel hadden ontworpen van de VN charter in het *State Department*, onder leiding van de zeer invloedrijke *Secretary of State*, Cordell Hull, geïnspireerd op Wilsons ideeën. De Amerikaanse democratische principes werden ingebakken in de structuur en verwoording van het Charter van de VN. Maar de betrokkenheid van de VS was zo groot, dat het niet alleen bij principes bleef. Er werden allerlei conventionele en zelfs niet conventionele instrumenten zoals afluisterpraktijken gebruikt, als middel voor het bereiken van zo een nobel doel als de oprichting van de VN. Door deze instrumenten verkreeg Washington een totale controle over de strategieën van de verschillende onderhandelaars en kon zo een gunstige uitkomst van de onderhandelingen garanderen. De omstandigheden waren dan ook heel gevaarlijk om risico's te nemen in deze existentiële zaken. De latente spanningen tussen de grote mogendheden hingen voortdurend in de lucht. Doordat bij het verdelen van de wereldkaart en het stabiliseren van de wereldorde alle naties samen moesten functioneren en zich erbij neerleggen. Diezelfde grote mogendheden (ten minste formeel) inclusief. En dat klimaat was niet de ideale sfeer waarin de latere onderhandelingen plaats zouden vinden (Krasno, 2004, 23-25; Schlesinger, 2003, xvi-xvii; Novosseloff, 2003, 15-17; Moore & Pubantz, 1999,33).

1.2. De aanloop naar de institutionalisatie van de spanningen: Conferentie van Yalta

Deze conferentie vond plaats in een klimaat van latente spanningen, zeg maar de kiem die later de wereld zou verdelen in twee invloedssferen tussen de twee grootste mogendheden. Het voornaamste doel van Roosevelt op dat moment was het incorporeren van de USSR bij de VN. De andere onopgeloste problemen in Europa, en vooral de Poolse kwestie waren secundair. Bij de conferentie van Yalta in februari 1945, richtte de USSR er zich vooral op om invloed uit te oefenen in Centraal- en Oost Europa, en tegelijkertijd manifesteerden de VS hun intenties voor de wereld, hun visie op de wereld, door ook in de zones gecontroleerd door het Rode Leger door te dringen. Maar er stond veel op het spel, en men was genoodzaakt om samen te werken. De Britse en Amerikaanse militaire posities waren niet sterk genoeg om hun wil aan Stalin, de toenmalige dictator van USSR, op te dringen. Tevens waren ze verdeeld over verschillende uiteenlopende belangen. De VS gaf prioriteit aan de oorlog in Azië en daartoe hadden ze nog altijd de steun van de USSR nodig tegen Japan. Maar op het laatste moment, toen de VS de USSR niet noodzakelijk achtten om de overwinning te behalen, gingen ze agressiever optreden teneinde zichzelf als enige overwinnaar in Azië te beschouwen en daardoor niets met de USSR te hoeven delen zoals dat in Duitsland wel het geval was geweest. Toch was de medewerking van de USSR noodzakelijk voor elke nieuwe wereldorganisatie en voor het stabiliseren van de collectieve veiligheid van de wereldorde in de naoorlogse periode. Elke organisatie zou nutteloos zijn zonder de deelname van de USSR. De noodzaak om de USSR aan boord te houden, noopten de VS ertoe de machtspositie van de USSR in Europa te tolereren. Ook voor de USSR was het behouden van de machtspositie in Europa, verworven vanaf 1943, veel belangrijker dan de internationale verhoudingen met een Amerikaans overwicht

(Allner & Portis, 2000, 23; Hilderbrand, 1990, 218-219; De Metsenaere, 143; Moore & Pubantz, 1999,39; 45)

1.2.1. De eerste gevolgen van de steeds groter wordende ideologische confrontaties

Het zou niet lang duren of de twee grootste mogendheden stonden oog in oog. De spanning bleef maar stijgen. Toen het over de reconstructiepolitiek, de heropbouwpolitiek van het verwoeste Europa ging, en in het bijzonder de plaats die Duitsland moest gegeven worden in de nieuwe wereldorde, kwam deze latente spanning uiteindelijk in de schijnwerpers te staan. De USSR, die al in dertig jaar twee keer door de Duitse oorlogsmachine aangevallen was, wilden vooral een drastisch gemarginaliseerd Duitsland, onder het begrip “4D”, *démilitarise, dénazifiée, déindustrialisée et démocratisée*. Hier werden de USSR en de VS geconfronteerd met twee totaal verschillende visies over hoe Duitsland “gedemocrateerd” moest worden. De USSR opteerden voor een regeringsvorm van het “volk”, dus communistisch gedomineerd, terwijl Roosevelt opteerde voor de heropbouw van een liberale democratisch Duitsland, dus voor een sterk geïndustrialiseerd deel van een sterk Europa, trouw aan het Amerikaanse beleid. Dit gebeurde door het opbouwen van een realistische internationale orde; zijnde de politiek van het opdelen van de wereld in ideologische invloedssferen (Allner & Portis, 2000, 23-24).

Het zag er dus niet naar uit dat dit verschil van mening over hoe de wereld eruit moest zien, snel uit de weg geruimd zou worden. In dit klimaat was het al te optimistisch om te geloven dat er enige ruimte voor een globale organisatie zou zijn die de belangen van deze mogendheden niet zou weerspiegelen. Hierbij was één van de belangrijkste knelpunten de poging van Roosevelt en Churchill om de Russische dictator Stalin ervan te overtuigen om het sovjetgedomineerde regime, de *Lublin* regering, uit te breiden met de Poolse democratische leiders die in ballingschap waren gedreven. Dit was de meeste netelige kwestie voor Roosevelt, onder druk van de drie miljoen Polen in Amerika (potentiële kiezers) en ook voor Churchill die onder druk werd gezet in het binnenland door de Polen in ballingschap. Meer dan de *Declaration on Poland* en de *Declaration on Liberated Europe*, die aan Stalin duidelijk lieten verstaan dat hij vrije en eerlijke verkiezingen moest verzekeren, kon Roosevelt voor de Polen niets doen, aangezien Polen bezet was door het Rode Leger. Roosevelt was ook enorm bezorgd voor de gevolgen die een twist met de USSR zou hebben voor de conferentie van *San Francisco*, waar de USSR absoluut noodzakelijk waren. Een nieuwe vijand onmiddellijk na de ondergang van de Nazi's werd ook niet gevaagd door de Amerikanen. Eenmaal dat de Poolse kwestie en andere militaire issues, uit de weg waren geruimd, was Stalin bereid om het Amerikaanse voorstel van de stemmingsprocedure in de Veiligheidsraad te aanvaarden. Ook op het gebied van de toetreding van alle USSR Unie Republieken, gaf Stalin toe dat enkel Wit-Rusland en Oekraïne een zetel zouden krijgen op de Algemene Vergadering, naast de USSR. Er bestond geen twijfel over dat de verschillende beslissingen die in de bijeenkomst van Yalta besproken werden, directe verregaande gevolgen zouden hebben voor de opkomende Conferentie van *San Francisco*. De hier geschetste ontwikkelingen moeten duidelijkheid scheppen over de omstandigheden waarin de principiële verklaring voor de oprichting van de VN werd gemaakt. Het is heel verwonderlijk hoe dit mogelijk geweest is in een dergelijke heel gevaarlijke en kwetsbare periode van tegenstrijdige, vaak *zero-sum* belangen. Uiteindelijk verklaarde men zich toch akkoord met het plan dat al in *Dumbarton Oaks* besproken werd (Schlesinger, 2003, 59-60; Moore & Pubantz, 1999, 44-45).

1.3. De conferentie van San Francisco - de herverdeling van de wereld

Toen de overwinning van de Geallieerden duidelijk in zicht was, werd Roosevelt meer en meer bezorgd om de creatie van de VN te verzekeren vooraleer de oorlog gedaan was. Geen enkele natie in de wereld, de Amerikanen inbegrepen, mocht aan het belang van een dergelijk initiatief twijfelen, want ze werden nog altijd geteisterd door de gevolgen van het ontbreken van zo een instelling. Na het plotselinge overlijden van Roosevelt, was het aan Harry Truman, om deze immense opdracht, tot een goed einde te brengen. Zeer belangrijke explosieve kwesties in Europa en elders in de wereld waren nog altijd niet opgelost. Het omzetten van dit Amerikaanse ideaal in de praktijk, de oprichting van de VN, was één van de vele zorgen van Truman. Hij bleek een zeer sterke verdediger van de VN, en het internationalisme in het algemeen. Zijn sterke houding was meer dan ooit nodig om deze conferentie te doen slagen. De USSR begon alsmaar zwaarder te beklemtonen dat Wit-Rusland en Oekraïne vertegenwoordigd moesten zijn vanaf het begin van de Conferentie van San Francisco. Stalin vreesde namelijk dat de USSR uitgeschakeld zouden worden bij de stemming binnen deze conferentie. Hij dacht dat GB de *Commonwealth* onder controle hadden en dat de VS de Latijnse Amerikaanse stemmen zouden krijgen. Dat was echter voor geen van beiden zekerheid, verre van. De VS moesten lang onderhandelen en zelfs deals sluiten met Latijns-Amerikaanse bureaus die zij niet in het hart droegen teneinde de Conferentie van San Francisco te kunnen redden (Schlesinger, 2003, 53 & 127; Moore & Pubantz, 1999, 49).

Ook het netelige probleem van trustgebieden werd behandeld. Het Amerikaanse ideaal van zelfbeschikking en de haatgevoelens tegenover kolonialisme, konden op weinig sympathie rekenen van Churchill en zijn poging om de *British Empire* ongedeerd te houden. Daarnaast was er ook de gelijkaardige opstelling van de Franse regering en zijn koloniale beleid in Indonchië en Afrika. Maar toch, onder druk van Churchill, die eiste dat de VN niet zouden raken aan de Britse kolonies, beperkten Roosevelt en Stalin de definitie van wat een trustgebied is; namelijk de bestaande mandaten van de oude Volkerenbond, de door de geallieerden bezette gebieden in WO II en elke gebied dat zich vrijwillig onder de VN wou laten indelen. Volgens Schlesinger, zat achter al deze 'toegevingen' duidelijk een geheime Amerikaanse agenda verborgen. De VS wou alle Japanse eilanden die ingenomen waren tijdens de oorlog controleren om geopolitieke en veiligheidsredenen. De VS waren dan ook bereid om de soevereiniteit van al deze eilanden in de Stille Zuidzee over te dragen aan de VN, maar de VS zou een toestemming vragen om bepaalde strategische eilanden te administreren. Dit was ook een compromis, want het Amerikaanse leger was gekant tegen elk systeem dat deze strategische eilanden onder de controle van de VN zou brengen. Ook de plaats en tijd van de uiteindelijke conferentie werd besproken. Alle leiders waren het er over eens dat Amerika het gastland van de conferentie moest worden, gezien Roosevelts droom voor deze organisatie, maar ook en vooral omdat Churchill de VN met de VS wilde linken om de Amerikanen uit het isolationisme⁶ te halen, of het hen

⁶ Isolationisme vloeit voort uit de Monroe-doctrine, voorgesteld in 1823 door de toenmalige president van de VS, James Monroe. Daarin werd aan belangrijke principes vastgehouden die tot aan WO II het beleid van de VS, tenminste formeel, gekenmerkt hebben. De VS zouden niet betrokken raken in de zaken van de Europese machten, zeg maar oorlogen, in ruil voor het niet verder koloniseren van het Amerikaanse continent door de Europese machten. De VS zouden elke inmenging van de Europese machten in de hemisfeer als een directe bedreiging van de vrede en de veiligheid van de VS beschouwen. Deze doctrine is op verschillende manieren en op verschillende tijdstippen gebruikt, maar het algemene principe is dat de VS zich in zichzelf sluit door het niet betrokken raken in de zaken van de andere staten (zie ook 2.3.1.) (Smith, 1994, 3-4).

moeilijker te maken om een isolationistische politiek te voeren (Schlesinger, 2003, 61; Krasno, 2004, 27-29; Moore & Pubantz, 1999, 51-53).

Er werd vastgesteld dat de vijf permanente leden, VS, USSR, GB, China en tenslotte ook Frankrijk (FR) - die later vooral door Britse steun en ondanks felle contestatie van de USSR deze belangrijke vijfde plaats kreeg. Contestatie omdat FR weinig had bijgedragen tot de overwinning van de Geallieerden en daardoor deze plaats niet verdiende - een veto zouden kunnen gebruiken over substantiële politieke materies. Die waren onder andere een oordeel vellen over wat een bedreiging voor de vrede was, ook al was één van de vijf permanente leden zelf betrokken in zulke toestanden, het eventuele gebruik van geweld door militaire operaties en het mogelijk maken van sancties om de geschillen te regelen. Roosevelt en Stalin waren er al lang van overtuigd dat dit het uiteenvallen van de Geallieerden in oorlogstijd zou vermijden. De grootmachten zouden ook grote verantwoordelijkheden op hun schouders nemen om deze akkoorden te laten naleven. Alleen al om deze reden zouden zij de finale scheidsrechters van de VN interventies zijn. Maar eigenlijk was het de USSR die een veto vroeg om te voorkomen dat ze geregeld overstemd zouden worden, terwijl de VS eerder voor meerderheidstemmingen waren. Uiteindelijk werden ze het eens dat ten allen koste het vetorecht van de vijf permanente leden behouden moest worden, anders zou de alliantie in oorlogstijd vervallen en de VN zouden niet overleven. Zoals andere instellingen, was het oprichten van de VN zo geprogrammeerd dat de finale beslissingen genomen moesten worden door de grootste machten. Het vetorecht van de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad was eerder een schild dat, tegen elke maatregel die tegen hun belangen inging, een veto kon stellen. De Algemene Vergadering kon alleen niet bindende resoluties voor de staten stemmen, principiële resoluties dus. Maar ondanks al de realistische overwegingen bij de doelstellingen van de VN - spanningen en conflicten tussen staten te beslechten door het vestigen van een virtuele globale samenwerking - werd de hoop voor een vreedzame wereld kracht bijgezet (Schlesinger, 2003, 55 & 193; Allner & Portis, 2000, 35).

1.3.1. De ratificatie van de oprichting van de VN met de VS als hoofdrolspeler

Alle naties hadden hun blik en hun hoop op de VS gericht als enige natie op aarde die in de naoorlogse periode praktisch ongedeerd gebleven was⁷. Door dat intact blijven was hun economisch en militair potentieel zelfs gestegen. De VS waren de enige hoop om leiding te geven aan het opbouwen van een nieuwe internationale orde. Alle volkeren ter wereld hoopten en geloofden dat dit evenement een globale autoriteit tot stand zou brengen en diezelfde vrede zou bewaren, hen zou beschermen tegen agressie. Het was als het schip van Noah, om de mensheid te redden (Schlesinger, 2003, 8). Deze nobele wens van de wereld was op zijn plaats, het was het beste wat ze kon wensen, ondanks het feit dat de omstandigheden andere dingen lieten zien: *"Having endured the most calamitous war in human history, this generation extracted from the human propensity for devastation the right lesson for our time--the need for world organization to oversee and guide state craft toward a peaceful future. That these men and women could fashion such a righteous*

⁷ Bij het einde van WO II hadden de VS in vergelijking met de anderen het minst slachtoffers verloren, bijvoorbeeld vijftig keer minder dan de USSR. Hieruit komen de VS als de echte overwinnaars van de oorlog. Met slechts zes procent van de wereldbevolking beschikten de VS over twee derden van de industriële productie, controleerde drie vierden van de globale monetaire reserves, beschikte over het machtigste leger ter wereld en was de enige atoommacht. De disproportionaliteit in de internationale verhoudingen was dus enorm (Allner & Portis, 2000, 26-27).

journey in light of the League's collapse, delegates' squabbles, and a war itself, was remarkable" (Schlesinger, 2003, xvii).

De vastberadenheid van de VS was dan ook groot. Over het belang van ratificatie en de gevolgen daarvan voor de wereldorde, Henry Truman, geen twijfel bestaan. De droom en de vastberadenheid om Amerika in de wereld te houden en dus te kiezen voor internationalisme en multilateralisme⁸ boven isolationisme om zo de gezamenlijke veiligheid in de wereld te bewaren. Hij liet ook duidelijk horen de lijn van Wilson en Roosevelt te willen verderzetten. Hij moest zijn overtuigingskracht ten volle in het werk stellen om het Amerikaanse publiek en vooral het Congres te winnen voor de goedkeuring van het Amerikaanse lidmaatschap, datgene waarin Wilson had gefaald. Zijn woorden spreken dan ook voor zich: *"We are going to ratify this Charter and I want to see the United States do it first. If there is to be peace, countries must live under law just as our States and individuals do. The United States [...] must shoulder responsibility in the world [...] It's absolutely necessary for the greatest republic that the sun ever shone upon to live with the world as a whole and not by itself. I am anxious to bring home to you that the world is one world [...]. It is a responsibility that this great republic ought to lead the way in --to carry out those ideas of Woodrow Wilson and Franklin D. Roosevelt" (Schlesinger, 2003, 264).*

De conferentie van *San Francisco* in april 1945, waaraan zesenvieftig naties deelnamen, volgde het document dat het fundament van het Charter van de VN vestigde en samengesteld was door de belangrijkste geallieerden: de VS, de USSR, GB en China. Het Charter werd geratificeerd op 26 juni 1945. Het leek de moeite waard om met de woorden van Truman's statement bij de ratificatie het belang en de gevolgen van de lang verwachte hoop voor vrede in de wereld te uiten: *"[...] what a great day this can be in history. [...] You assembled in San Francisco almost nine weeks ago with the high hope and confidence of peace loving people the world over. Their confidence in you has been justified. Their hopes for your success has been fulfilled" (Schlesinger, 2003, 289). Upon all of us, in all our countries, is now laid the duty of transforming into action these words, which you have written. Upon our decisive action rest the hope of those who have fallen, those now living, and those yet unborn - the hope for a world of free countries-with decent standards of living - which will work and cooperate in friendly, civilised community of nations. This new structure of peace is rising upon strong foundations. Let us not fail to grasp this supreme chance to establish a world-wide rule of reason - to create an enduring peace under the guidance of God" (Schlesinger, 2003, 295).* Zonder het te overdrijven zou de uitkomst van *San Francisco* de bestemming van de mensheid bepalen. En de gedachte aan dergelijke organisatie, die slechts één missie had: *One World*, zou al lang geleefd hebben bij de Amerikaanse intellectuelen en beleidsmakers. Uiteindelijk was het resultaat van *San Francisco* een gedurfde en doordachte missie die de idealen van Amerika over de wereld heen verspreidde. Wat ook de aard van de VN mag zijn, ze draagt ontegensprekelijk de stempel en de waarden van de Amerikaanse erfenis (Schlesinger, 2003, xviii).

Maar voor de VS was de ratificatie van *San Francisco* juist het begin. De VN waren formeel opgericht, maar het lidmaatschap van de VS moest nog verzekerd worden. De

⁸ Er is sprake van multilateralisme wanneer staten ageren op en regelmatig patroon gebaseerd op gedeelde algemene normen en principes van handelen. Staten werken door overleg samen op gedeelde doeleinden zonder het gebruik van afschrikking, omkoop of chantage. De VN en zijn gespecialiseerde agentschappen zijn een voorbeeld waar staten op een multilaterale wijze, ten minste in theorie, samenwerken. Staten die het multilateralisme als basisprincipe van hun handelen hanteren, nemen geen unilaterale acties, wat het tegenovergestelde van het multilateralisme constitueert. Zowel het multilateralisme en unilateralisme zijn vormen van internationalisme en geen isolationisme (X).

schaduw van de Volkerenbond zorgde ervoor dat Roosevelt uit Wilsons fouten zou leren. Een manier om dat te doen, was invloedrijke Republikeinen bij de Amerikaanse delegatie van San Francisco te betrekken. Het vetorecht was een andere belangrijke troef, die de soevereiniteit van de VS in alle tijden zou verdedigen, naast het feit dat de VN voor de gelegenheid zorgden om een harmonieuze, vooruitstrevende wereldorde op te bouwen, gebaseerd op zijn eigen liberale waarden. Maar Roosevelt probeerde alles in het werk te stellen om de intrede van de VS in de VN te versnellen, terwijl de oorlog nog niet gedaan was en de Amerikanen nog bewust zouden zijn van de nood aan een gezamenlijke globale veiligheid. Dit stond in schril contrast met de intrede van de VS in de Volkerenbond, waar het debat in de Senaat negen maanden aansleepte, met als resultaat het wegvallen van de steun voor het lidmaatschap aan deze organisatie. Maar uiteindelijk was het Truman die het grote werk van Roosevelt tot een goed einde moest brengen. Truman was zich daarvan bewust en wou het in de Senaat snel laten ratificeren voor de Conferentie van Postdam. De grote Amerikaanse publieke steun en het enthousiasme die toen voor de VN bestonden, werd ook gedeeld door de Senaat, waarbij het Charter van de VN en de *United Nations Participation Act* in 1945 quasi unaniem goedgekeurd werden (Schlesinger, 2003, 263, Rivlin, 1995; Krasno, 2004, 23-24).

1.4. Politieke en economische voordelen van het democratische idealisme

1.4.1. Contradicties en inconsistenties

Voor een beter inzicht en duidelijk begrip is het nader bekijken van het beleid van de VS tijdens de oorlog niet overbodig. De vermenging van het democratische idealisme en het economische realisme komen hier ter sprake. Het geeft een duidelijker beeld als men het beleid van de VS uit een ander perspectief bekijkt, de daaropvolgende spanningen tijdens het oprichten van de VN onderkent en vervolgens de aanloop naar de uiteindelijke institutionalisatie van de verdeelde wereld in invloedssferen bestudeert. Hoe enthousiast en euforisch de VS mogen zijn bij de oprichting van de VN ter bevordering van de wereldvrede en -stabiliteit, al deze universele en nobele principes en waarden lijken innig gebonden te zijn met andere wezenlijke belangen van de VS. En dit patroon is al lang merkbaar in het beleid van de VS: een contradictie tussen democratisch idealisme en economisch realisme. Deze elementen hebben de Amerikaanse diplomatie gekenmerkt. Sinds WO II heeft de handelsexport van de VS een constante stijging gekend en het Amerikaanse beleid heeft gepoogd een internationale orde op te richten waar de staten ook als polen van investeringen en exportruimtes voor de Amerikaanse goederen worden beschouwd. Dit wordt allemaal ondersteund door het geloof in een uitverkoren volk dat afkomstig is van een ideologische continuïteit doorheen de geschiedenis, dat naar voren wordt gebracht met een missie om de waarden en idealen die in de Amerikaanse Grondwet geschreven zijn in de hele wereld te verspreiden, dit door het geloof in het universalisme van deze waarden en principes. Zoals President Kennedy het ooit uitdrukte "*La Cause de l'humanité est la cause de l'Amérique. [...] Nous sommes responsables du maintien de la liberté dans le monde*" (Allner & Portis, 2000, 11). Dit geeft het geloof weer dat de Amerikanen uitzonderlijk zijn in hun missie en voorbestemming, maar toch vermengd met economische en andere geopolitieke belangen (Allner & Portis, 2000, 9-11).

1.4.2. Formele neutraliteit

In het interbellum werden de VS traditioneel als isolationisten bestempeld, dit onder meer door de afkeuring van het Verdrag van Versailles en de Volkerenbond door de Senaat. Maar tegelijkertijd zijn in deze periode de Amerikaanse investeringen in het buitenland gestegen. Ongeacht de beperkingen die de wet van neutraliteit in 1937 oplegde om geen leningen te geven aan partijen betrokken in de oorlog, vond de Amerikaanse regering toch een achterpoortje om aan handel te doen door het handhaven van de *cash-and-carry* principe, waardoor landen die handel voerden cash moesten betalen om goederen uit Amerika mee te nemen. Zo hoopte men de economie weer op gang te brengen na de diepe crisis van de jaren dertig, door het doorvoeren en versterken van het *New Deal* beleid van Roosevelt - een soort van Keynesiaanse staatstussenkomst - (Allner & Portis, 2000, 17; Moore & Pubantz, 1999, 17).

Het waren vooral de slechte economische vooruitzichten die maakten dat president Franklin Roosevelt voor een meer actief buitenlands beleid koos, gepaard gaande met een massieve bewapening. Hij was zich dus wel degelijk aan het voorbereiden om eventueel in de oorlog te stappen. Intussen waren de VS meer interventionistisch in de gebieden van de Stille Oceaan. Maar omdat in 1940 een overweldigende meerderheid, drieëntachtig procent van de Amerikanen, fel gekant was tegen een eventuele Amerikaanse deelname aan de oorlog, bleef Roosevelt discreet met zijn plannen, om geen politieke zelfmoord te plegen vlak voor de presidentiële verkiezingen. Na zijn derde herverkiezing op rij in de herfst van 1940, maakte hij duidelijk dat hij voor een meer interventionistische politiek was en zo lanceerde hij een *Lend Lease* programma, het verklaren van een 'economische' oorlog tegen het oorlogszuchtige Berlijn en Tokio, en stelde de VS als een arsenaal van democratie voor. Om het vervoer van goederen in de oceaan te beveiligen werden militaire eenheden gestuurd. Zo overtuigde Roosevelt het publiek voor deze niet verklaarde zeeoorlog, namelijk dat de marines er waren om het vervoer te beveiligen (Schlesinger, 2003, 28; Allner & Portis, 2000, 18-19).

1.4.3. Oorlogsdeelname als katalysator van politieke, militaire en economische bloei

Het is steeds een controversiële vraag geweest waarom de VS ten oorlog getrokken zijn. Zoals hierboven werd geschetst, waren de VS *de facto* al betrokken in de oorlog. Het *White House* zocht voortdurend naar strategieën om een oorlog tegen Japan te rechtvaardigen. De Japanse aanval tegen de VS in *Pearl Harbor* op het eiland Hawaï, liet de VS toe om direct de oorlog te verklaren tegen Japan. Intussen was de publieke opinie er onvoorwaardelijk voor gewonnen en was de steun van de media verworven. Dit versterkte andermaal de vastberadenheid van de regering om in de aanval te gaan. Zodra de oorlog begonnen was, werden enorme politieke, economische en sociale veranderingen teweeggebracht, steeds ondersteund door een intense propagandacampagne om het Amerikaanse publiek te overtuigen de oorlog te steunen. Vanaf januari 1942 richtte Roosevelt de *War Production Board* op, om de oorlogseconomie te leiden. Volgens Allner & Portis het idee om een efficiënte oorlog te voeren; aan de bedrijven de mogelijkheid geven om te profiteren. De "nieuwe" regels van oorlogseconomie (onder andere, immuniteit aan de antitrustwetten) gecombineerd met sterk patriottisme, zorgden ervoor dat sommige grote bedrijven enorme winsten maakten. Niet onbelangrijk om hierop te wijzen, immers hier werd namelijk de basis gelegd van de interdependentie tussen de grote bedrijven en de regering. Andere belangrijke veranderingen waarvan de oorlog de katalysator was, was het vergroten van de

macht van de federale overheid en van de president, wat ook het beperken van de macht van het Congres betekende. In vijf jaar, vanaf 1940 tot 1945, breidde de regering uit van één miljoen naar drie miljoen achthonderd duizend ambtenaren, en het federale budget evolueerde van negen naar honderd miljard dollar. Het was dus werkelijk een grootschalige en veelzijdige verandering (Allner & Portis, 2000, 19-22).

1.4.4. Amerikaans multilateralisme. De redenen en gevolgen

Toen de oorlog gedaan was, opteerden de VS voor de creatie van talrijke instellingen om de geschillen tussen naties te beslechten. Zoals al eerder vermeld, ging het er namelijk over niet dezelfde fouten te begaan als na het einde van WO I, toen het Amerikaanse Congres het lidmaatschap van de VS in de Volkerenbond verwierp. Dit had bijgedragen tot het verzwakken van deze organisatie en het scheppen van een precaire toestand. De daaropvolgende economische crisis van de jaren dertig en het opkomen van dictatoriale en fascistische regimes die de aanloop maakten naar WO II zijn een bewijs daarvan. Het falen van de Volkerenbond maakte nog eens duidelijk dat het ontbreken van instanties om de verschillende internationale geschillen te beslechten, de destabilisatie van de internationale betrekkingen als gevolg had. Tegelijkertijd bleek het Amerikaanse isolationisme ook een gevaar voor de veiligheid van de VS en voor de hele wereld (Allner & Portis, 2000, 29).

Zo moest men zeker niet veel aan het toeval overlaten, of aan de goede wil van de andere staten, maar men moest zelf meer betrokken raken. Dit gebeurde dan ook. Zo betekende WO II voor de VS het nemen van verantwoordelijkheid om de wereldorde te stabiliseren en tegelijkertijd ook het beschermen van de Amerikaanse belangen in de wereld. En dat instellingen zouden opgericht worden om orde te brengen in de internationale betrekkingen. Talrijke organisaties werden opgericht; de VN die in 1945 ontstond, zou met andere woorden één van de vele internationale organisaties zijn die moest dienen voor het scheppen van een gunstig klimaat, voornamelijk ter bevordering en bescherming van de eigen belangen. Het *International Monetary Fund* (IMF), de Wereldbank en de *North Atlantic Treaty Organisation* (NATO) zijn andere instellingen die allemaal uit Amerikaans initiatief komen en die voor hetzelfde doel moesten dienen, op verschillende wijzen dan (Allner & Portis, 2000, 29-30).

De bedoeling van deze organisaties was de wereld stabiel en meer voorspelbaar te maken. Hier namen zeker het IMF en de Wereldbank een belangrijke plaats in. De sleutel voor de toekomstige stabiliteit was grotendeels afhankelijk van de mogelijkheid van de beslechting van de commerciële en financiële problemen tussen de naties, zonder de noodzaak van gebruik van geweld, militair of economisch. In deze logica werd het Bretton Woods systeem in 1944 bedacht, om zo een internationale instelling op te richten met als doel het coördineren van de financiën van de kapitalistische wereld, om zo de unilaterale devaluaties en protectionistische maatregelen die tot de crisis van de jaren dertig hadden geleid, tegen te gaan. De logica van al deze instellingen was het vestigen van een permanente instantie om de internationale monetaire problemen te regelen, het stijgen van het vertrouwen in de internationale handel, een *sine qua non*, voor een economische heropbloei, en het regelen van de schuldenproblematiek zonder verregaande gevolgen voor de nationale economieën en de internationale welvaart (Allner & Portis, 2000, 30).

1.5. De aanloop naar de Koude Oorlog

De Amerikaanse strategie tijdens de oorlog geeft min of meer een prefiguratie van de Koude Oorlog, en hoe die zou aangepakt worden. De houding van de *Department of State* was op dezelfde maat voor de Nazi's als voor de Sovjet Unie van Stalin; ze veroordeelden de Sovjet Unie als een communistische dictatuur en de Nazi's als ontoelaatbaar, omdat de Duitsers de grootste bedreiging vormden. De oorlogsalliantie van de VS en de USSR tegen een gemeenschappelijke vijand liet een korte rustpauze in de Amerikaanse anticommunistische politiek toe; het waren geallieerden door de omstandigheden maar nooit bevriende naties. Hierbij was de strategie van het *Department of State* overwegend realistisch (Allner & Portis, 2000, 22-23).

Na het verval van de Tokio-Berlijn as in 1945, achtte Truman de samenwerking met de USSR niet noodzakelijk. Hij deed alles om de Russische overwinning in Europa en Azië te beperken en om de oorlog in de Stille Oceaan exclusief als Amerikaanse overwinning te bestempelen. De spanningen tussen de VS en de USSR werden alsmaar groter. Truman was virulent tegen de houding van de Russen, vooral rondom de Poolse kwestie die, de afspraken en de goodwill van de conferentie van Yalta hadden ondermijnd. Het inzetten van de atoombom door Truman, om snel een einde te maken aan de oorlog en om het aantal Amerikaanse slachtoffers te beperken, deed de spanningen nog stijgen. Dat had plaats op een moment waarop Japan bereid was te onderhandelen om zo snel mogelijk uit de oorlog te geraken⁹. Het Sovjet leger was klaar om Japan binnen te vallen en men wou het kost wat kost als een Amerikaanse overwinning voorstellen. Het inzetten van de atoombom had ook een intimidatie-effect om meer toegevingen te bekomen aan de kant van de Russische diplomatie. Stalin zag dit als een soort '*blackmail*' tegenover de USSR, waarbij het zoeken om over dergelijke wapens te beschikken werd gelanceerd. Het lijkt dat het inzetten van de atoombom niet de laatste actie van WO II was, maar meer als de eerste actie van de diplomatische Koude Oorlog kan worden beschouwd (Allner & Portis, 2000, 24-25; Moore & Pubantz, 1999,55-56).

Zo kwam de naoorlogse optimistische en vaak euforische visie over het bewaren van de vrede door de overwinnaars van de oorlog snel in moeilijkheden. Immers, de VS fungeerde als leider en verdediger van de liberale kapitalistische orde en dit stond diametraal het tegenovergesteld de USSR als leider van het dictatoriale communistische blok. In die periode was de politiek van de USSR in Oost-Europa ook geen reële militaire dreiging, maar eerder een uitdaging t.o.v. het Amerikaanse wereldleiderschap en de nieuwe wereldorde die de VS verdedigden en verkondigden. Na de Conferentie van Postdam hield Truman zijn vijandigheid tegenover de Sovjet invloedssfeer in Oost-Europa niet meer geheim. Deze nieuwe houding van Truman tegenover de USSR maakte de spanningen alsmaar groter. En om deze houding te rechtvaardigen, vooral voor dat deel van het publiek dat nog isolationistisch ingesteld was, werd het anticommunisme de ideologische rechtvaardiging van deze nieuwe politiek, waarbij men de invloed van de USSR in de wereld zoveel mogelijk probeerde te marginaliseren en te isoleren. Dit beleid van Truman was vooral unilateraal, en stuitte op een afkeer van meer dan zesenzestig procent van de Amerikaanse publieke opinie. Voor Truman was dan ook broodnodig om het grote gevaar

⁹ Volgens Allner & Portis, gezien het totaal verwoeste Japanse leger, was dit meer een politieke dan een militaire strategie; namelijk vermijden dat Japan werd verdeeld in invloedssferen naar Duits voorbeeld zoals bij de Conferentie van Postdam beslist werd (Allner & Portis, 2000, 24).

van expansie van het communisme tegenover de democratische en liberale waarden aan de Amerikaanse bevolking duidelijk maken. Alleen door het zo voor te stellen, als een rechtvaardige strijd voor de bescherming van de fundamentele liberale waarden, konden het Amerikaanse publiek en het Congres overtuigd worden (Allner & Portis, 2000, 26-27; Moore & Pubantz, 1999, 64).

Trumans toewijding aan de verdediging van de westerse liberale democratisch orde was dan ook bijzonder groot, de Griekse crisis in 1946 indachtig. Deze crisis gaf aanleiding tot het verkondigen van de *Truman Doctrine* in 1947, een unilaterale steun aan volkeren die voor vrijheid en tegen onderdrukking vechten, waar ook in de wereld te ondersteunen. Volgens Truman, verdedigde deze doctrine de principes van de Charter van de VN, ook al werden de VN niet als centraal vehikel van het Amerikaans buitenland beleid ingezet. Hij vroeg aan het Congres \$400 miljoen om vooral Griekenland te ondersteunen teneinde het hoofd te kunnen beiden aan de communistische tirannie gesteund door de USSR. De implicatie van het assertieve beleid van Truman was dat, een vreedzame wereld nog altijd mogelijk was onder het leiderschap van de VS, echter nu moest het door confrontatie en zonder samenwerking met het gruwelijke Stalinistische regime van USSR verwezenlijkt worden. Hij stelde het voor als een strijd tussen goed en kwaad, tussen vrijheid en slavernij. Het idealisme van Truman werd steeds als een morele kruistocht tegen het kwaad, het communisme beschouwd, zoals in deze uitspraak voor het Congres blijkt: "*We are following a foreign policy which is the outward expression of the democratic faith we profess. We are doing what we can to encourage free states and free peoples throughout the world [...] and strengthen democratic nations against aggression*" (Moore & Pubantz, 1999, 65) (Allner & Portis, 2000, 36-37; Moore & Pubantz, 1999, 62-65).

Dit beleid van Truman, werd vooral door de invloedrijke diplomaat en sovjetkenner, George Kennan, en het zuivere realisme van Dean Acheson, Trumans laatste *Secretary of State*, en veel anderen, geïnstitutionaliseerd als een *Containment*-beleid tegen het communisme en de invloedssfeer van de USSR. In hun ogen trachtte de USSR niet minder dan de totale ondergang van de VS en de democratische principes die ze verdedigde te bekomen. Ook de VN zouden niet overleven, tot dat de sovjetexpansie werd stopgezet. Het moralisme maakte plaats voor het realisme, en de VN werden steeds meer als 'impracticable' bestempeld. Acheson was zo te vinden voor een bescheiden rol van de VN, geen centrale rol aangezien de stijgende obstructieve houding van de USSR en daaruit het grote gevaar voor de VS en de westerse wereld. Deze ideologische rechtvaardiging van het sterke internationalisme van Truman werd nog verder gesteund en versterkt door de machtige belangen van de grote industriële bedrijven, die door de enorme winsten van de oorlogseconomie een isolationistisch beleid afkeurden (Allner & Portis, 2000, 37; Moore & Pubantz, 1999, 65-68).

1.5.1. Een Koude Oorlog confrontatie onder de vlag van VN. Het Koreaanse conflict

De spanningen liepen hoog op in de Koreaanse archipel, toen de noordelijke Democratische Volksrepubliek van Korea, gesteund door de USSR, de zuidelijke Republiek van Korea, gesteund door de VS, binnenviel. De archipel werd bezet door sovjet troepen ten Noorden van de 83^{ste} parallel, en het Zuidelijke deel werd bezet door de VS. De officiële rechtvaardiging van de aanval was de hereniging van de archipel, maar Truman zag het als de '*Greece of the east*', als een aanval die deel uitmaakte van een samenzwering van de USSR om heel Azië te veroveren en daardoor de liberale democratie overal ter wereld in gevaar te brengen. Hierbij werden de VN voor het eerst ingeschakeld

als een legitimeringsinstrument door het invoeren van hoofdstuk VII van het Charter van de VN om een militaire ingreep te legitimeren en aldus de Noord Koreaanse aanval te beschouwen als een schending van de collectieve veiligheid. Toen de VS de zaak voor de Veiligheidsraad voorlegden, was de USSR de Veiligheidsraad aan het boycotten, als protest tegen het toekennen van de permanente zetel in de Veiligheidsraad aan de Chinese Nationalisten die gevlucht waren naar Taiwan, in plaats van aan de Communisten regering van moederland China. Door deze toevalligheid konden de USSR geen veto uitspreken over de Resolutie van de VS om militair geweld te gebruiken (Allner & Portis, 2000, 46-49, O'Sullivan, 2004, 4; Moore & Pubantz, 1999, 69-78).

De VS zagen het Koreaanse conflict als een proef voor het bewaren van de vrede in de wereld en het instellen van het collectieve veiligheidssysteem van de VN. De VS probeerden het mandaat van de VN, om de *status-quo ante* te herstellen, te verruimen door een nieuw doel voorop te stellen, namelijk de vervanging van het Noord- Koreaanse communistische regime door een herenigde Korea met een democratisch regime met de VS als bondgenoot. Truman kon zo voor het eerst de VN gebruiken als een effectief instrument van de Amerikaanse diplomatie. Het verschafte de nodige legitimatie die de VS nodig hadden in het streven naar een globaal *containment* van de USSR-expansie. In deze periode konden de VS nog altijd rekenen op een meerderheid in de Algemene Vergadering. Deze meerderheid zou later vooral door de dekolonisatie verschuiven. Maar zolang de VS deze meerderheid genoten, probeerden ze die zo vaak mogelijk te gebruiken om het vetorecht van de USSR te marginaliseren. Het conflict bleef aanslepen, en de overweging van Truman om eventuele atoomwapens in te zetten, was een angstaanjagende shock voor de omringende en andere staten. Door deze vrees zette steeds meer zich in met voorstellen tot een staakt-het-vuren, zoals bijvoorbeeld de toenmalige Britse premier Clement Atlee, die een belangrijke rol speelde bij de onderhandelingen voor het uiteindelijke staakt-het-vuren (Allner & Portis, 2000, 46-49, O'Sullivan, 2004, 4; Moore & Pubantz, 1999, 69-78).

President Dwight Eisenhower, die na Truman de touwtjes in handen had, zette dit beleid verder en probeerde het nog verder te sterken door zijn *New Look*-beleid, een meer internationalistisch beleid dat veel meer economisch gericht was dan voordien. Zijn formule van de presidentiële campagne "K1 C2", Korea eerst, dan communisme en corruptie, verwoordde duidelijk de prioriteiten van het komende beleid van de VS. Nadat de Amerikaanse administratie uiteindelijk het herstellen van de *antebellum* scheidingslijn op de 38^{ste} parallel in overweging nam, leidde dit tot het akkoord voor een staakt-het-vuren en het herstellen van de *status-quo ante* in 1953 onder de auspiciën van VN. De VS hebben zo de oorlog in naam van de VN gevochten, niet gewonnen maar ook niet verloren. De verdeling van Korea en de aanvaarding van het staakt-het-vuren in 1953 maakten een einde aan de oorlog tussen het communistische noorden en het kapitalistische zuiden, maar de Koude Oorlog tussen de VS en de USSR was nog volop bezig. Het Koreaanse conflict had belangrijke gevolgen voor de rest van de wereld. Daardoor werd het buitenlandse beleid van de VS steeds agressiever, dit onder invloed van de vrees voor het *Spill-over* effect, de dominotheorie. Door het risico van het vallen van één staat onder de invloed van de USSR, zou dat een kettingreactie met zich meebrengen, met als gevolg de totale desintegratie met onberekenbare gevolgen voor de vrije wereld. Maar uiteindelijk had het Koreaanse conflict vooral grote gevolgen voor het VN systeem als dusdanig. De VN waren een instrument geworden van de ene of de andere invloedssfeer. Ze hadden nog maar weinig te maken met het bewaren van de collectieve veiligheid, het was eerder een verregaand instrumenteren door de grote machten, hier door de VS, die tot ieders grote verbazing, zoals eerder aangehaald, niet door het Sovjet veto werden gestopt. De Koreaanse oorlog toonde aan dat de VN niet gepercipieerd werden als een instantie om vrede in de wereld te vestigen, maar

eerder als een instantie wiens doel het in de eerste plaats was om de vrede te bewaren nadat een oplossing door het gebruik van geweld gevonden was (Allner & Portis, 2000, 53-59, Bertrand, 1997, 42-45; O'Sullivan, 2004, 4).

1.5.2. De marginalisatie van de VN door de VS. De Cuba crisis en het Vietnam oorlog

1.5.2.1. De kunst van het volgbaar zijn. De VN als een louter formeel element

De chronische sociale conflicten in Latijns Amerika, geërfd door de Spaanse koloniale structuren, werden tijdens het Koude Oorlog door de VS als een potentieel destabiliserend gevaar in zijn achtertuin ervaren. Dit zorgde voor talrijke (beruchte) interventies en undercover missies in haast alle Latijns Amerikaanse landen. En tot het einde van de Koude Oorlog werden de VN gemarginaliseerd in deze regio. Het toonde nog eens de futiliteit van de pogingen van de VN om de conflicten in deze gebieden op te lossen, wanneer de doelen van de VS en de VN divergerend waren. Één van de ernstige crisissen voor de volledige internationale gemeenschap was de Cuba crisis van 1959-1962. Eerst liep de spanning hoog op tussen de VS en Cuba toen na de machtsovername van Fidel Castro (1959), die het corrupte en dictatoriale regime van Fulgencio Batista verving, Cubanen in ballingschap gewapend en gesteund door de lucht- en zeemacht van de VS bij de *Bay of Pigs* in 1961 landden. De Algemene Vergadering van de VN kon niets anders doen dan gewoon de lijn van de VS volgen over deze landing; de Veiligheidsraad was geparalyseerd als een van de permanente leden betrokken was, zoals het normaal was in de conflicten van de jaren vijftig en zestig (Bertrand, 1997, 46-51; Allner & Portis, 2000, 64-65; Moore & Pubantz, 1999, 125-130; O'Sullivan, 2004, 5; 8).

De ernstige spanning kwam met de raketten crisis van 1962, toen bewijzen werden gevonden door de Amerikaanse inlichtingendiensten dat Cuba raketinstallaties van de USSR bezat. Deze crisis leek de ultieme weerlegging van de collectieve veiligheid te brengen. Deze crisis leek de collectieve veiligheid bij de ultieme weerlegging te brengen, het ultieme conflict tussen de twee supermogendheden. De VN waren opgericht om deze collectieve veiligheid te handhaven, en toch was deze bij dit existentiële moment buiten spel gezet. Later werd door Kennedy beweerd dat de waarschijnlijkheid voor het inzetten van de nucleaire wapens één op vier was. Het was de beste illustratie van de onwil van Kennedy om strategische belangen aan de VN toe te vertrouwen. Alleen de Amerikaanse vertegenwoordiger bij de VN, Adlai Stevenson, maakte de case voor een rol van de diplomatie van de VN vooraleer elke militaire actie werd ondernomen. Kennedy vreesde voor publieke kritiek door zijn perplexiteit, maar zag toch een rol voor de VN, om zo de publieke kritiek af te leiden naar de VN, in geval de VS onpopulaire toegevingen moest doen. Hierbij dienden de VN een belangrijke rol voor de VS om de wereldopinie te overtuigen en het onderhouden van de open communicatie van de supermogendheden in het openbaar. Maar de uiteindelijke oplossing van het conflict gebeurde in het geheim tussen de USSR en de VS, buiten de instanties van de VN om. Dit conflict bracht ook een permanente '*hot line*' tussen de White House en het Kremlin tot stand, en legde de basis van opeenvolgende stappen naar een minimale *détente* wat culmineerde in de *Partial Test Ban Treaty* van 1963. Nadat dit dispuut opgelost was tussen Kennedy en Kruschchev, kregen de VN de rol om de terugtrekking van de raketinstallaties van de USSR te superviseren. Het is dus duidelijk dat de VN geen belangrijke plaats kregen bij het oplossen van dit dispuut, dat essentieel was voor de collectieve veiligheid van de hele wereld, zeg maar de reden tot bestaan van de VN. Toch was dit de laatste keer tot de eerste Golfoorlog dat de VN voor het beslechten van belangrijke zaken een 'belangrijk' rol kreeg

(Bertrand, 1997, 46-51; Allner & Portis, 2000, 64-65; Moore & Pubantz, 1999, 125-130; O'Sullivan, 2004, 5; 8).

1.5.2.2. De ontkenning van de eigen creatie. De rol van de VN in de Vietnam oorlog

De burgeroorlog in Vietnam was een veelzijdige situatie die te maken had met de strijd tegen de Franse koloniale overheersing, de wisselwerking van de communistische en de westerse democratische liberale ideologieën, buitenlandse interventies, en de verhoudingen van de twee supermogendheden in hun Koude Oorlog-ideologie. Niet alleen doordat er zo veel actoren rechtstreeks betrokken waren, zoals FR, VS, China, en USSR konden de VN onmogelijk als centraal beslechtingmechanisme gesteld worden, maar vooral omdat de VS voor de eerste keer dat uitdrukkelijk hadden uitgesloten zoals hieronder zal blijken.

Na een lange strijd had het Vietnamese volk voor het eerst in mei 1954 een grote overwinning geboekt op de Franse overheersing. Bij een conferentie gehouden te Genève, werden akkoorden ondertekend in juli 1954 waar Ho Chi Mihn, met een leger die twee derden van het land controleerde, door de USSR werd overtuigd om uiteindelijk tot een staakt-het-vuren met FR te komen. Het land werd tijdelijk in tweeën verdeeld (het ene deel, het zuiden, was waar de buitenlandse militaire basissen stonden) om na twee jaar door verkiezingen onder supervisie van de VN herenigd te worden. De VS steunden het Franse beleid in Indochina, want dat maakte deel uit van hun *Containment* strategie tegen het wereldwijde communisme. Toch erkenden de VS de uitslag van de verkiezingen, waar de communistische leider Ho Chi Mihn tachtig procent van de stemmen voor zich wist te winnen. Maar na deze verkiezingen begonnen de VS in Zuid Vietnam een leger op poten te zetten. Men mocht deze regio niet laten vallen ten prooi aan het communisme, want volgens de dominotheorie zou dat gevolgen hebben voor geheel Azië. De VS slaagden erin om een katholiek, Ngo Dinh Diem, aan de macht te brengen. Gesteund door de VS weigerde Diem de vorige verkiezingen te erkennen. Zijn beleid was anticommunistisch en antiboeddhistisch, waarbij zijn repressieve politiek de grote meerderheid van de bevolking uit het zuiden zeer snel vervreemde en uiteindelijk naar een bloedige burgeroorlog leidde (Moore & Pubantz, 1999, 123-125; O'Sullivan, 2004, 5; Allner & Portis, 2000, 77-88; Gorman, 2001, 174-178).

Bij de escalatie van het geweld zocht het Vietcong, de regering van het Zuiderse deel steun bij de VS, zoals de Noord Vietnamese regering door de USSR was gesteund. Aldus raakten de VS verwickeld in hun langste en vuilste oorlog ooit. Maar president Kennedy verklaarde in mei 1961 aan het Congres dat er maar één keuze bestond, deze tussen de vrijheid en de tirannie. Hij liet er geen twijfel over bestaan de rechtvaardige doel van de VS en dat een snelle overwinning tot de mogelijkheden behoorde. Vietnam werd beschouwd als een symbool van de Amerikaanse wil en de geloofwaardigheid van de VS als verdedigers van de vrije wereld stond hier op het spel. Alles liep echter verkeerd en de VS raakten al snel verwickeld in een conflict met enorm veel verlies van mensenlevens en financiële kosten waarin ze geen uitweg zagen. Het bleef aan president Johnson om de troepen terug te trekken, mits elke steun aan deze oorlog zowel in het binnenland als wereldwijd aan het verdwijnen was. Een terugtrekking kon niet anders gaan dan met gezichtsverlies en met de enorme morele verantwoordelijkheid van de totale vernieling van een land voor generaties ver. De VN zouden geen impact op de Amerikaanse interventie hebben en zou ook geen noemenswaardige invloed hebben tijdens het conflict (Allner & Portis, 2000, 77-88; O'Sullivan, 2004, 5; Gorman, 2001, 174-178).

Ondanks de herhaaldelijke oproepen tot onderhandelen van de Secretaris Generaal van de VN, U Thant, bleef de VS potdoof. U Thant had zich tevergeefs persoonlijk voor de zaak ingezet. Dat bewijst alleen maar dat niemand het beleid van een permanent lid van de Veiligheidsraad kon tegenhouden, zeker niet als het om de machtigste van hen allen gaat. De VS waren enkel geïnteresseerd in de overwinning en niet in compromisoplossingen onder de auspiciën van de VN. Het gevolg was dat de VS zich niet neerlegden bij de organisatie van de VN - namelijk om op een ernstige wijze haar meest tragische onderneming binnen het kader van haar *Containment* strategie voor te leggen aan de VN - een organisatie die ze voornamelijk zelf had geschapen precies om deze geschillen te beslechten. Het zou pas bij de administratie van Johnson zijn dat de mogelijkheid tot multilaterale diplomatie onder de VN ernstig in overweging werd genomen. Al in 1966 brachten de VS de zaak bij op de Veiligheidsraad. Maar voor velen was het te laat, en de USSR zag de kans schoon om deze poging van de VS te ondergraven. Volgens hen moest dit opgelost worden in de context van de akkoorden van Genève. Ook andere landen steunden deze idee om een geschikt forum te organiseren om de akkoorden van Genève te kunnen implementeren. Zoals het gewoonlijk was tijdens deze periode, de Veiligheidsraad was geparalyseerd, en als beide supermogendheden elkaar tegenwerkten, ondergraven beiden hun eigen belangen in Zuidoost Azië. De uiteindelijke 'oplossing' van het Vietnamese conflict vond plaats buiten het kader van de organen van de VN. Het beëindigen van de oorlog was het resultaat van de nederlaag van de VS, de VN hadden daar heel weinig bijgedragen. De enige impact van de VN was geweest, dat het de publieke opinie gesensibiliseerd had. De *Paris Peace Accords* verschaften een legale context waarbij de VS zich konden verlossen van de nachtmerrie van Vietnam. De Koude Oorlog en het Vietnamese conflict, als een culminatie daarvan hadden verregaande gevolgen voor het functioneren van de VN. Het werd voor het eerst duidelijk voor de VS dat de VN niet altijd als een onfeilbaar instrument kon gebruikt worden om zijn doelen van de Koude Oorlog te verwezenlijken. Dit bracht een totaal nieuw tijdperk voor de verhoudingen tussen de VN en de VS (Bertrand, 1997, 51-52; Allner & Portis, 2000, 77-88; Gorman, 2001, 174-178; O'Sullivan, 2004, 5; Moore & Pubantz, 1999, 125).

1.6. De crisis van het multilateralisme. Drastische veranderingen tussen VS & VN

1.6.1. Inleidende beschouwingen

Sinds het Koreaanse conflict, waar de VN slechts nog formeel bij werden betrokken, was er een duidelijke trend die de marginalisatie van de VN tegenover het beleid van de VS alsmar groter maakte. Enerzijds was dit omdat men tijdens deze periode tot een soort *détente* gekomen was tussen de twee grootste machten, door verscheidende directe onderhandelingen over wapenbeheersing in de jaren zeventig. De twee belangrijkste spelers van de wereldarena tijdens de Koude oorlog hadden geen nood aan de VN om hen samen te brengen tot vreedzame coëxistentie. Anderzijds waren de VN lang niet meer gedomineerd door een meerderheid uit het Westen. Het waren nu de ontwikkelingslanden, de pas onafhankelijke geworden staten door de dekolonisatie die de meerderheid in de Algemene Vergadering van de VN uitmaakten. Die verschuiving van de meerderheid, bracht als logisch gevolg dan ook andere punten op de agenda, zoals een *New International Economic Order*, tot groot ongenoegen van de Amerikanen (Bertrand, 1997, 58; Rivlin, 1995; O'Sullivan, 2004, 5-7).

Het was ook een periode van financiële crisissen, die een meer kritische houding tegenover het functioneren van de VN programma's door de VS meebracht. Vanaf hier waren de VN

een arena van Noord Zuid confrontaties, en dus moeilijker om als instrument van het Amerikaanse beleid te kunnen gebruikt worden. Door deze verschuiving, met de steun van de ontwikkelingslanden, verwierf de USSR een heel invloedrijke positie in de Algemene Vergadering. Gradueel, toen de USSR en de ontwikkelingslanden de Algemene Vergadering van de VN domineerden, werden de VN en het multilateralisme in het algemeen een hot item binnen de VS. Hierbij ontstond een machtig anti VN kamp binnen het Congres, genoemd naar “*reflexively anti-UN camp*”. De invloed van deze groep vergrootte, toen de houding van de USSR en de ontwikkelingslanden meer en meer werd beschouwd als onverantwoordelijk gedrag binnen de VN, tegen de belangen van de VS in. De VN waren een “*dangerous place*” geworden. De positionering van de VS tegenover de andere landen werd steeds moeilijker, want er was moeilijk een duidelijk onderscheid te maken tussen echte en gepercipieerde dreigingen voor zijn belangen in de wereld (Bertrand, 1997, 58; Rivlin, 1995; O'Sullivan, 2004, 6-7).

Het ongeduld van het Congres over deze nieuwe verschuivingen in de internationale verhoudingen werd met de tijd groter. Men probeerde overal excuses te vinden om de Amerikaanse bijdragen aan de VN te saneren. En ondanks het feit dat het Congres misschien ook andere redenen voor ogen had, valt er zeker veel te zeggen over de inefficiëntie en de administratieve overrompeling van de VN administratie. De Amerikaanse bijdragen en het engagement tegenover de multilaterale instellingen waren sinds de jaren zeventig onder druk komen te staan, dit vooral tijdens de eerste termijn van de Reagan administratie. Dat kwam vooral doordat de verschillende agentschappen van de VN bijzonder onmachtig waren om de uitdagingen van de tijd aan te kunnen; hun uitvoering was inefficiënt en ineffectief. De Noord Zuid onderhandelingen over economische ontwikkelingen waren in een impasse geraakt, de lange onderhandelingen over het Maritiem Recht hadden niet kunnen leiden tot een verdrag met universele draagwijdte. Dan waren er nog de zwakke administratieve uitvoerbaarheid gekoppeld aan uit de hand lopende kosten en de verregaande politisering van deze agentschappen (Karns & Mingst, 1995, 410-411, Rivlin, 1995).

Deze gebreken van het VN establishment lokten veel kritiek zowel binnen als buiten de Amerikaanse regering, die internationale instellingen beschouwde als obstakels voor het bereiken van de doelen van het Amerikaans buitenlands beleid. Dat versterkte nog eens de antipathie voor deze multilaterale instellingen. Maar deze 'crisis van multilateralisme' in het buitenlands beleid van de VS heeft op een bepaald punt bijgedragen tot een bredere crisis van het multilateralisme in het VN establishment zelf. Ondanks het feit dat de Reagan administratie haar sterke antipathische houding tegenover het multilateralisme wilde milderden, was de schade al aangericht. Het wegvallen van de steun van het Congres om de broodnodige financiële bijdragen aan deze instellingen voor te zetten, schiep een lange termijn probleem, en niet onbelangrijk is, dat ook het budgettaire deficit van de VS daar de hand in had. Het zijn deze binnenlandse factoren, vooral het Congres (die we in hoofdstuk III nader zullen bekijken) die een cruciaal belang spelen bij het bepalen en het oriënteren van het buitenlands beleid van de VS tegenover de VN¹⁰. Maar ook deze internationale ontwikkelingen, zoals boven aangehaald en zoals we ze verder zullen trachten te bespreken, hebben een impact gehad op de houding van de VS tegenover de VN (Karns & Mingst, 1995, 410-411, Rivlin, 1995).

¹⁰ Het doorslaggevende belang van de binnenlandse factoren kan in dit citaat enigszins verduidelijkt worden: “[...] domestic politics are critical for the credibility of a dominant power. A multilateral order is more stable if it has a minimum base of support in the domestic politics of the dominant power and the domestic institutions of that power contribute to the credibility of its commitments” (Karns & Mingst, 1995, 411)

1.6.2. Het nader bekijken van de evolutie van de verhoudingen tussen de VS en de VN

Zoals eerder aangegeven waren de VN een heel belangrijk deel van het naoorlogse internationale establishment dat de VS als enige overblijvende politieke, economische en militaire supermacht tot stand had gebracht. Ondanks bepaalde tegenslagen, zoals de mislukking van de ratificatie van het charter van de *World Trade Organisation* in 1948, was de steun van het Amerikaanse establishment en de publieke opinie voor de VN en andere multilaterale instellingen behoorlijk sterk. Dit onder meer omdat de VN beschouwd werden op één lijn te zitten met de Amerikaanse belangen en zich nog steeds onder hun dominantie bevond. "*On the whole, Washington has found the standards of the Charter in line with the United States interests, and for long in the happy position of having a majority of Members on its side both of the major organs and on most of the major issues*" (Karns & Mingst, 1995, 412). Sinds de oprichting heeft de VS de VN gesteund als instrument van zijn buitenlandse beleid. De VN pasten bij de Amerikaanse belangen om algemene normen te schetsen van de verschillende instellingen die in overeenstemming waren met de Amerikaanse principes en belangen. De Amerikaanse houding tijdens de Koude Oorlog is echter geëvolueerd, maar op verschillende manieren trachten zowel Truman, Eisenhower en Kennedy, om hun doelen van *Containment* samen te smelten met hun houding tegenover de VN. Deze nauwe betrokkenheid van de VS met de VN en andere multilaterale instellingen diende dan ook de binnenlands politieke doelen van de VS, doordat ze het bijzonder moeilijk maakten voor de komende administraties om terug te vallen op een meer isolationistische beleid (Karns & Mingst, 1995, 412; O'Sullivan, 2004, 7).

1.6.2.1. De VN als instrument van selectieve legitimatie

Als de VN worden ingezet, dan tracht men het door een *case-by-case* principe om de Amerikaanse acties te legitimeren. De VS hebben de VN en de speciale agentschappen van de VN vaak gebruikt voor gezamenlijke legitimatie van zijn eigen optreden. Dit vooral in tijden van crisis, wanneer de nood veel groter was, zoals in het geval van de Koreaanse oorlog en de eerste Golfoorlog, en ook om de actie van de anderen te delegitimeren zoals de Franse, Britse en Israëliëse bezetting van Suez in de jaren zeventig. Om deze reden waren de VN uitzonderlijk handig tijdens het hoogtepunt van de Koude Oorlog en het proces van de dekolonisatie die heel moeizaam zou verlopen. De VN stonden hoog geplaatst op de agenda vooral voor deze collectieve legitimatie. De Iran crisis (de gijzeling van de Amerikanen) eind jaren zeventig en de eerste Golfoorlog bewijzen nog eens deze stelling. Belangrijk om op te merken is, dat de VS nog steeds de mogelijkheid hadden om stemmen voor zich te winnen, wat door de dekolonisatie en de uitbreiding van het VN lidmaatschap veel moeilijker, zonet onmogelijk werd gemaakt. Dat bleef niet zonder gevolgen voor de verhouding van de VS en VN in de daaropvolgende jaren. Door deze verschuiving van de meerderheden in de VN instellingen na de jaren zestig werd het voor de VS veel moeilijker om steun en legitimatie te winnen voor hun acties bij deze gewijzigde internationale verhoudingen (Karns & Mingst, 1995, 412).

1.6.2.2. De houding van de VS tegenover verschillende agentschappen van de VN

De VS hebben geprobeerd nauwer betrokken te zijn bij de besluitvorming in verschillende belangrijke multilaterale instellingen zoals het *International Monetary Fund* (IMF), de *International Atomic Energy Agency* (IAEA) en de *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT). Gezien het feit dat de VS de grootste bijdrage geleverd had aan deze multilaterale instellingen, liet het niet veel twijfel dat die voor het bevorderen van de Amerikaanse belangen zouden gebruikt worden waar het nog kon. Zo zouden volgens de oorspronkelijke logica de VN en andere multilaterale organisaties gebruikt worden om de wielen van de nieuwe, pas ontstane wereldorde te onderhouden, en niet om deze wereldorde te vervangen door andere nieuwe wereldordes. Het gebrek aan een consensus over de basisprincipes van de veiligheidsaangelegenheden heeft in het algemeen de bijdrage van de VN voor de geschillenbeslechting ondermijnd. De VS heeft ook veel belang gehecht aan de VN *peacekeeping*, hoewel de politieke steun aan deze acties over de jaren heen continu is gedaald. Ongeacht de bekommernis voor de rechten van de mens hebben de VS nooit ten volle de kern van het VN regime van de rechten van de mens omhelsd, hoewel het Congres de VN conventie van burgerlijke en politieke rechten 1992 uiteindelijk ratificeerde en dan in 1993 het conventie van de economische en sociale rechten. De VS hebben de VN instanties van de rechten van de mens sporadisch gebruikt, bijvoorbeeld in 1986 de resolutie betreffende religieuze discriminatie (Karns & Mingst, 1995, 413; Barry & Leaver, 1995).

Toch tot de jaren zeventig werden de VN nog steeds beschouwd als een belangrijk instrument van het buitenlandse beleid van de VS. Hoewel de VN een belangrijk instrument in de handen van de Amerikaanse diplomatie waren, werd het nooit als dusdanig als *focal point* in het Amerikaanse buitenlands beleid beschouwd. Tegelijkertijd bleven de handigheid van de verschillende agentschappen van de VN en andere multilaterale instellingen constant; hoewel het nut van de belangrijkste economische instellingen relatief afhankelijk was van de veranderingen in de internationale economische ontwikkelingen. Bijvoorbeeld, zowel de *World Bank* als het *IMF* wonnen meer aan belang in de jaren tachtig, door het uitstippelen van nieuwe normen van multilaterale ontwikkelingshulp, structurele hervormingen en de internationale schuldenproblematiek, waar wij verder meer aandacht aan zullen besteden (Karns & Mingst, 1995, 413-414).

1.6.3. De gevolgen van de internationale veranderingen op het Amerikaans beleid

Het gepercipieerde nut van de VN en zijn gespecialiseerde agentschappen is sterk beïnvloed door de mogelijkheid (bekwaamheid) van de Amerikaanse beleidsmakers om de procedures en de uitkomsten van deze instanties te beïnvloeden. Dit is afhankelijk van vele veranderende factoren. Het beeld dat de VN instellingen zouden helpen om de *status-quo* van de kapitalistische wereldorde te bewaren was gebroken door de stijgende onenigheid van de nieuwe opkomende lidmaatschappen van de VN. Na de periode van dekolonisatie hadden de VN de 185 leden bereikt en dat was een grondige verschuiving vanuit de 51 leden in 1945. Ook binnen de Veiligheidsraad was de manoeuvreerruimte van de VS geblokkeerd door vetos van de USSR. De noord - zuid contestaties over de allocatie van macht en welvaart schiepen een klimaat van brede ontevredenheid over de structuur van de wereldeconomie en -politiek. Als wereldleider van het geïndustrialiseerde Noorden, het centrum, waren de VS de eersten die weerstand moesten bieden aan de stijgende kritiek vanuit de ontwikkelingslanden, de periferie, over de oneerlijke en onevenredige verdeling

van de wereldwelvaart tussen het Zuiden en het Noorden. Dit klimaat en de veranderingen in de VN organisaties, alsook de samenstelling ervan tijdens de dekolonisatie, hebben het heel moeilijk gemaakt voor de VS om deze organen alsnog als instrumenten van hun beleid te kunnen gebruiken¹¹. Met grote frustraties als gevolg (Karns & Mingst, 1995, 414; Barry & Leaver, 1995).

Met andere woorden, de oprichting van het VN systeem heeft enerzijds de belangen en de invloed van de VS bevordert en versterkt. Anderzijds heeft het tegelijkertijd de kiem geplant van zijn eigen marginalisatie. De VS realiseerde zich uiteindelijk dat het onmogelijk was om de VN en de gespecialiseerde agentschappen te controleren. Zij konden ook als vehikels voor de belangen van andere staten dienen en dit zou leiden tot de erosie van de macht van de VS. Dit werd alsmat erger vanaf de jaren zestig, waarbij de meerderheid in de Algemene Vergadering van de VN de belangen van de ontwikkelingslanden weerspiegelde, verschillend van de belangen van de VS en waar de VS de meerderheid niet meer konden verzekeren¹². Als gevolg van deze grondige verschuiving stelden de VS meer en meer het nut en de effectiviteit van de VN in vraag. Daaruit blijkt nog maar eens hoe belangrijk en determinerend de binnenlandse factoren zijn in het percipiëren van de relevantie en het nut van de VN voor de Amerikaanse belangen. De houding van de Algemene Vergadering tegenover de rol van de VS in verschillende Latijns-Amerikaanse landen en vooral in Vietnam was een andere factor die de erosie van de politieke en economische macht van de VS verergerde, en die ervoor zorgde dat de VS in de verdediging ging zitten, hoewel het vetorecht in de Veiligheidsraad de VS geruststelde dat de VN geen ingrijpende beslissingen konden nemen die hun beleid en belangen drastisch zou veranderen (Karns & Mingst, 1995, 414-415; Barry & Leaver, 1995).

Ook de opkomst van West-Europa en Japan als machtige economische spelers in de wereldarena, de formatie van coalities door de pas onafhankelijk geworden derdewereldlanden, de verzwakking van handel en de monetaire positie van de VS, de steeds grotere wordende interdependentie en de versterking van de militaire macht van de Sovjet Unie hebben hier hun bijdrage geleverd. Deze ingrijpende verschuivingen in het internationale systeem werden onder meer gesymboliseerd door de terugtrekking uit Vietnam en de opkomst van de OPEC, die een directe en duidelijke uitdaging betekende voor de VS en de rest van de Westerse wereld¹³. Belangrijk om op te wijzen is, dat in de naweeën van het Vietnam syndroom, het buitenlands beleid van de VS heel confuus werd, veel onduidelijker en bijgevolg minder krachtadig en efficiënt om het wereldgebeuren nog behoorlijk naar eigen wensen te sturen (Karns & Mingst, 1995, 414).

¹¹ "[...] much of its frustration with IGOs in recent years reflects America's own difficulties in coming to terms with changes in the US-IGO relationship more than it reflects any significant change in the effectiveness of the IGOs themselves" (Karns & Mingst, 1995, 414).

¹² Ondanks de pogingen van de Reagan administratie om het stemgedrag van de VN lidstaten naar de wens van de VS te plooiën, door het te linken met de toegang tot de Amerikaanse hulp en handelsvoordelen, zetten de meeste landen hun stemgedrag voort, tegen de VS positie in de meeste gevallen (Barry & Leaver, 1995).

¹³ "The inability of the United States to prevent or counteract the oil increases of 1973-74 seemed to symbolise the drastic changes that had taken place" (Karns & Mingst, 1995, 414-415).

1.6.4. Belangrijke VN-issues opvallend voor het beleid en de houding van de VS

1.6.4.1. Politisering van de VN instellingen en asymmetrische moraliteit

De werkwijze van de VN en de (on)bekwaamheid van de organisatie om bepaalde problemen aan te pakken is problematisch geweest voor het Amerikaanse establishment. Politisering van de verschillende agentschappen van de VN, het besluitvormingsproces en de administratieve inefficiëntie zijn enkele van de knelpunten die heel veel frustratie hebben veroorzaakt bij de Amerikanen. Door de politisering van de Algemene Vergadering en veel van de gespecialiseerde agentschappen van de VN ontwikkelingsprogramma's, betekende dit dat ze, in plaats van het bewaren van de naoorlogse wereldorde, ambities vertoonden om deze wereldorde radicaal te reformeren, dit in het nadeel van de macht van de VS en van de globale vrijemarkteconomie (Karns & Mingst, 1995, 416; Barry & Leaver, 1995).

Deze politisering van de verschillende gespecialiseerde agentschappen van de VN zorgde voor een toename van de beschuldigingen van de VS aan het adres van de VN. De Congresleden richtten hun kritiek vooral tot de *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation*, (UNESCO), als eerst en vooral een politieke organisatie. De Amerikanen beschuldigden de UNESCO en andere agentschappen vanwege het feit dat hun activiteiten de door hen te vervullen functie overschreden, wat ertoe leidde dat de VS de UNESCO in 1984 verlieten. De UNESCO werd bestempeld als zwak, inefficiënt en beschuldigd van wanbeheer, lakse financiële controle en complexe verkwistende duplicatieve programma's. Veel zaken als de apartheidproblematiek in Zuid-Afrika en het Palestijns-Israëliësch conflict waren allemaal zaken die de VS als minderheid in de verdediging drukten. Want Israël had een belangrijke plaats in het beleid van de VS ingenomen en vaak waren de VS de enigen die tijdens 1974-1975 de acties van de verschillende VN agentschappen, die het bestaan van Israël in vraag stelden, weerstand boden. Israël was uit de Economische Commissie van West Azië en uit de UNESCO gezet, dit zagezegd om procedurele gronden. De Algemene Vergadering van de VN stelde met Resolutie 3379 Zionisme gelijk aan racisme. Er waren herhaalde Resoluties dat Israël veroordeelden voor racisme, oorlogsmisdaden en er waren ook oproepen aan de lidstaten om de diplomatieke relaties met Israël op te schorten. De VN Resolutie 3236 in 1974, die het onvervreemde zelfbeschikkingsrecht, de onafhankelijkheid en de soevereiniteit van het Palestijnse volk erkende, waren voor de VS een overschrijding van het recht van de staten om deel te nemen aan de vestiging en legitimatie van niet-statelijke leden zoals Palestina, in beide gevallen een overtreding van het VN mandaat (Karns & Mingst, 1995, 416-417; Beigbeder, 1987, 26-38; Rivlin, 1995).

Een andere bron van politisering die de VS frustreerde, was het toepassen van selectieve moraliteit, geldigheid, op de kwestie van de rechten van de mens. Terwijl de meeste derdewereldlanden en de verschillende VN agentschappen op een selectieve wijze het neokolonialisme, blankenracisme, Zionisme veroordeelden, ignoreerden ze het zwarte racisme, het seksisme in de moslimlanden en de schendingen van de rechten van de mens in Oost Europa en de USSR. De VN bleven ook onverschillig toen Pol Pot miljoenen mensen vermoordde in Cambodja. De VN agentschappen veroordeelden wel de apartheid in Zuid-Afrika, maar bijvoorbeeld niet de moorddadige clan van Idi Amin in Oeganda. Vooral door de Amerikaanse conservatieven gold deze selectieve behandeling van de rechten van de mens als de ergste en zwaarste storende politisering in het VN systeem, en daardoor ondermijnende de VN zijn legitimatie zelf. De haatgevoelens van de VS tegenover

de VN werden alsmaar groter (Karns & Mingst, 1995, 416-417; Beigbeder, 1987, 26-38; Rivlin, 1995).

1.6.4.2. De ideologische confrontatie over de economische ontwikkeling

De politisering en de asymmetrische moraliteit, ook al hadden ze sporen nagelaten, hadden zich intussen opgelost en veroorzaakten geen grotere frustratie en scepticisme tegenover de VN. Maar de veranderingen in het internationale politieke landschap, hadden ervoor gezorgd dat de VS lang niet meer de agenda kon bepalen en de meerderheid van de landen voor zich kon winnen. De eisen van de ontwikkelingslanden voor *New International Economic Order*, verwickelden de VS in het debat over de structuur van het internationale economisch systeem. Vervolgens, doordat de VS in de verdediging moesten gaan, werden de bijdragen en steun van de VS op proef gesteld bij programma's en activiteiten die beschouwd werden als schadelijk voor de Amerikaanse belangen. Verschillende actoren in de VS stelden meer en meer het nut en de effectiviteit van de VN instellingen in vraag (Karns & Mingst, 1995, 415).

Dit storende probleem voor de Amerikanen, de overal stijgende internationale regulaties van de VN instanties, veroorzaakte een ernstige frictie tussen twee uiteenlopende ideologieën en dit terwijl de VS altijd en op een consistente manier de vrijemarkteconomie verdedigd hadden als de beste strategie om de globale welvaart te bevorderen. Tot groot ongenoegen van de VS bleef de meerderheid van de staten in de jaren zeventig en tachtig volhouden dat staatsinterventie de scherpe kanten van een vrijemarkteconomie kon milderen en voor meer welvaart zorgen. Dit allemaal in tegenstelling met wat de Amerikanen hadden gehoopt en waarvoor ze hadden geijverd. Doordat de meeste derdewereldlanden kozen voor een behoorlijk staatsgeoriënteerde economie, kozen de VS om de VN ontwikkelingsprogramma's selectief te steunen, namelijk bij degenen die tegen de staatsgeoriënteerde economie ingingen. Vooral de staatsgeoriënteerde benadering van de *Food and Agriculture Organisation* (FAO) die door het uitsluiten van markteconomie en private sector, staatscontrole en prijzencontrole over landbouwproducten nastreefde, lokte felle kritiek vanuit de VS. Ook de poging van de VN om de activiteiten van de multinationals te reguleren, was heel problematisch voor de VS (Karns & Mingst, 1995, 417-418).

Het is belangrijk om erop te wijzen dat deze ontwikkelingen gebeurden in een periode waar de *Reagan Economics* bezig waren, later voortgezet door Bush, waar privatisering en deregulering de dominante ideologie waren. Ook al tegen hun zin en met veel terughoudendheid, aanvaardden meer en meer instellingen van het VN systeem, als belangrijkste de *World Bank* en het *IMF*, deze nieuwe trend in de ontwikkeling van de wereldeconomie als de meeste geschikte ideologie die de evolutie van de jaren had overleefd. Ook deze andere frictie tussen de VN instellingen en de VS ging geleidelijk door de '*Invisible Hand*' opgelost worden (Karns & Mingst, 1995, 418-419).

1.6.4.3. De Amerikaanse roep voor de hervorming van de VN

De ontevredenheid van de VS over de gang van de zaken binnen de VN instellingen heeft altijd voor kritiek gezorgd en is daardoor een onderwerp geweest van de binnenlandse factoren om de VN aan te vallen en vaak in vraag te stellen. Vele van de hoofden van de verschillende organisaties van de VN worden beschuldigd van belangenvermenging,

inefficiëntie en ineffectiviteit. Sinds de jaren zeventig is de problematiek van de ontwikkelingsprogramma's van de VN, die uitgevoerd werden op een onverantwoorde manier zonder al te veel rekening te houden met het budgettaire vermogen van deze instellingen, een hot item. Als voorbeelden gelden ongeschikt stafpersoneel en een stijging van nutteloze kosten, waarvan zelfs de VN topfunctionarissen zich bewust waren¹⁴ (Karns & Mingst, 1995, 419).

Gezien deze zware kritiek op de gang van de zaken binnen de VN, ook door eigen mensen, is het niet te verwonderen dat er administratieve hervormingen op tafel kwamen. De ingrijpende verandering van het internationale politieke landschap die plaatsvond in de loop van deze halve eeuw, gaf vanzelfsprekend nieuwe dimensie en uitdaging aan het functioneren van de VN. Een onderwerp waar niemand omheen kon, was de macht van de portefeuille, het budgettaire besluitvormingsproces van de VN, dat jaren voor problemen had gezorgd. Hoewel de VS het universele lidmaatschap van de onafhankelijke staten en de daaruit voortvloeiende *one-state-one-vote* formule in de Algemene Vergadering steunden, ondermijnde deze impact van de uitbreiding van het lidmaatschap de positie van de VS en het engagement van de VS bij de VN (Karns & Mingst, 1995, 419-420; Laurenti, 2004, 279-284).

De ontevredenheid was ontstaan door de verhouding van de financiële bijdragen en het stemrecht van de staten. Het meest opvallende feit was, dat meer dan zeventig staten alleen maar 0.01 procent van het budget vertegenwoordigden. Anderzijds konden ongeveer twintig meest bijdragende staten, met de VS op kop met ongeveer 25 procent¹⁵, heel gemakkelijk overstemd worden door de meerderheid van de lidstaten. Het fundamentele principe dat in het Charter was vastgelegd, over de gelijkheid van staten onafgezien hun grote en sterke, kwam onder druk te staan. Één van de oudste gevestigde democratieën stelde het fundamentele principe van de Westerse democratie in vraag, namelijk de relatieve bekwaamheid om bij te dragen, waarbij gelijkheid en inspraak worden verzekerd. De VN waren juist op basis van deze principes opgericht, om niet de regel van de sterkste te laten gelden. De zwakke positie in de internationale arena van deze staten werd enigszins verzacht, door hen de mogelijkheid te beïden om hun zorgen op de internationale arena te kunnen verwoorden, wat misschien één van de weinige mogelijkheden is waarover deze staten beschikken (Karns & Mingst, 1995, 419-420; Childers, 1995; Laurenti, 2004, 279-284; 294).

Het afnemen van de Westerse invloed in de VN en de vele gespecialiseerde agentschappen, plus al dat ongenoegen en de wrijvingen die hierboven werden aangehaald, maakten dat het Congres zijn ontevredenheid en ongenoegen over de gang van de zaken in de VN op een meer krachtdadige manier probeerde te stellen, met alle gevolgen van dien voor de oriëntatie van het Amerikaanse beleid tegenover de VN. De controle op de Amerikaanse bijdragen aan de multilaterale instellingen werd lang een breed gedebatteerd, met een steeds wantrouwende houding tegenover de VN en besparingen op de Amerikaanse bijdragen aan de VN. Toch, ondanks de versterking van de conservatieven, slaagde het Congres er telkens in om alsnog een meer pragmatische houding aan te nemen tegenover de VN en de steun aan het multilateralisme, ook al kwam dit tot wrijving met het beleid

¹⁴ Zoals de toenmalige VN vice-secretaris generaal Brian Urquhart de toestand verwoordde: "[...] *serious erosion of the standards of the international civil service [...] too many top-level officials, political appointments, rotten boroughs, and pointless programs which had rendered the Secretariat fat and flabby over the years*" (Karns & Mingst, 1995, 419).

¹⁵ In 1946 was het Amerikaanse aandeel 49.89 procent dat zakte in de jaren zeventig tot 30.52 procent, dan vanaf 1974 25 procent en uiteindelijk 22 procent in 2003, gevolgd door Japan met ongeveer 19.52 procent (2003), GB 5.07 procent (2003) en zo verder (Laurenti, 2004, 294).

van Reagan. Het antagonisme van de administratie van Reagan, dat tussen 1983-1985 zijn hoogtepunt bereikte met de terugtrekking uit de UNESCO, had belangrijke gevolgen op de houding van het Congres op lange termijn (Karns & Mingst, 1995, 420; 424; 426-428; Barry & Leaver, 1995; Kegley & Wittkopf, 1991, 406-408; Laurenti, 2004, 279-284).

Eens dat de steun van het Congres aan de VN was verzwakt, wordt het moeilijk het tij te keren. Geïnspireerd door de Republikeinse senator Nancy Kassebaum, procedeerde het Congres voortaan om de Amerikaanse bijdragen aan de VN te koppelen met de mate van de hervormingen van de budgettaire besluitvorming binnen de organisatie. Tijdens de Reagan administratie, begon het Congres de geldkraan van bepaalde programma's en activiteiten van de VN, die het niet had goedgekeurd, dicht te draaien, zo waren er bijvoorbeeld projecten ter ondersteuning van de *Palestinian Liberation Organisation* (PLO), het fonds voor de UN *Population Fund*, omdat het ook in Ch aanwezig was, en tal van andere programma's. De Reagan administratie begon ook delen van de jaarlijkse bijdragen aan het VN budget te beperken, om deze laatste onder druk te zetten om de noodzakelijke hervorming in budgetteringswijze en werkwijze van het stafpersoneel door te voeren. Dit zal het begin markeren van de moeizame relatie van het Congres met de hervorming van de VN, die we afzonderlijk in hoofdstuk IV zullen pogen toe te lichten (Karns & Mingst, 1995, 420; 424; 426-428; Barry & Leaver, 1995; Kegley & Wittkopf, 1991, 406-408; Laurenti, 2004, 279-284).

Bij het Congres, moet men vooral de invloedrijke Congresleden voor ogen hebben, die aanleiding kunnen geven tot ingrijpende voorstellen. Het was de individuele actie van de Republikeinse senator Nancy Kassebaum die aanleiding gaf tot het plaatsen van de hervorming van de VN op de agenda, door de vermindering van de Amerikaanse bijdragen aan de VN en de koppeling van deze bijdragen aan de mate van de hervormingen. Haar voorstel, gesteund door een andere republikein, Solomon, werd goedgekeurd door het Congres. In 1986 bijvoorbeeld, betaalde de VS enkel \$100 miljoen van \$210 miljoen die waren voorzien. Het was een overwinning voor diegenen binnen het Congres (en ook binnen de Reagan administratie), zij wilden de Amerikaanse tekortschietsing aan de financiële bijdragen gebruiken om de hervormingen binnen de VN op gang te brengen. De actie van Kassebaum werd zelfs als een significante stap vooruit beschouwd op de lange weg van hervormingen om de versterking van de effectiviteit en de efficiëntie van de VN te bevorderen. De verdere steun van de VS werd gekoppeld aan de mate van de doorgevoerde hervormingen. De houding van de VS had de VN enorm verzwakt om haar taken te kunnen uitvoeren. Toch gaf dit de aanleiding tot noodzakelijke hervormingen binnen de VN. In 1988, wanneer de achtergestelde betalingen \$308 miljoen hadden bereikt, kondigde president Reagan aan, dat de VS uiteindelijk tevreden waren met de gevoerde (vooral budgettaire) hervormingen binnen de VN, en hij erkende het feit dat de achterstallige Amerikaanse bijdragen een legale verplichting voor de VS waren. Het was de eerste keer dat Reagan dit feit erkende, en hij beloofde deze achterstallige betalingen in een periode van vijf jaar te betalen. Deze houding van Reagan schepte hoop voor een heropleving van de VN (Novosseloff, 2001, 37-38; Karns & Mingst, 1995, 427-429; Grant, 2004, 87-88).

1.7. Een *window of opportunity* voor een nieuwe wereldorde onder een sterke VN

1.7.1. Nieuwe ontwikkelingen binnen de USSR

Sinds de tweede Reagan administratie en naarmate de USSR verder wankelend, op sterven na dood was; openden zich nieuw horizons op een onmisbare kans om een echte nieuwe wereldorde met een versterkte VN in het centrum op te bouwen. Er was namelijk een toenadering van de permanenten leden van de Veiligheidsraad om regionale conflicten en globale issues aan te pakken. De militaire versterking van de USSR vooral onder Brezhnev, had niet de nodige opbrengst geleverd voor de versterking van het buitenlands beleid van de USSR. Het evolueerde van slecht naar erger met deze wankelende papieren tijger, zowel op praktische als op ideologische vlak. De opkomst van Gorbachev in maart 1985 bracht een nieuwe dynamiek in de VS-USSR relaties en de houding van de USSR tegenover de VN. Sinds de Sovjet invasie van Afghanistan in december 1979, om daar na een staatsgreep in april 1978 een sovjetgezind regime op poten te zetten, werd de VN totaal genegeerd door de USSR. Ondanks de pogingen van toenmalige secretaris generaal van de VN Javier Perez de Cuellar, bleef de VN bijzonder onmachtig om daarover te onderhandelen en een eind te stellen aan het aanslepende conflict. De houding van Gorbachev was (verplicht) meer coöperatiegezinde tegenover de VN. Want Moskou zat te springen op zoek naar een *exit strategy*, om daarbij de VN te gebruiken als een vehikel voor de terugtrekking (O'Sullivan, 2004, 2; 9-11; Novosseloff, 2003, 294-296; Holloway, 1989, 68-69; 71).

Gelijktijdig lanceerde Gorbachev, naast andere hervormingen, een zogenaamd 'New Thinking' op het gebied van de buitenlandse betrekkingen, alwaar de USSR een meer constructiever beleid zou nastreven naar het Westen toe, en tevens een meer constructievere rol in de VN. De toespraak van Gorbachev in de Veiligheidsraad deed veel scepticisme van het Westen over de ware bedoelingen van de USSR wegnemen. Gorbachev was voorstander van een grotere rol van de VN op het buitenlandse beleid van de USSR en gaf de volledige steun aan het initiatief van de VN die in Genève de onderhandelingen voerde om een eind te stellen van het bloedige conflict en de terugtrekking van de Sovjettroepen. De noodzaak van de VN om verlost te zijn van de nachtmerrie van Afghanistan was doorslaggevend. De veelzijdige hervormingen die werden opgestart door Gorbachev, leidden tot een radicaal nieuwe houding van de USSR tegenover de VN en het Westen. Gorbachev brak radicaal met de Brezhnev Doctrine, toen hij verkondigde dat geweld, of de dreiging met geweld niet meer een instrument van het buitenlands beleid van de USSR kon zijn. Ook al liep deze geïnitieerde hervorming uit de hand, met de totale desintegratie van USSR als gevolg, betekende dit toch een nieuwe onmisbare kans voor de heropleving van de VN als een effectieve bewaker van de nieuwe wereldorde (O'Sullivan, 2004, 2; 9-11; Holloway, 1989, 75; Novosseloff, 2003, 294-296).

1.7.2. De heropleving van de VS

Ondanks het verlies van invloed op de VN in de laatste decennia, komen de VS met de desintegratie van de USSR en de daaruit voortvloeiende drastische consequenties voor de internationale verhoudingen, bij het beëindigen van het Koude Oorlog, op een soortgelijke plaats te staan zoals na WO II. Maar nu als een onnipotente hypermacht die de internationale orde nog op een wezenlijke wijze kan veranderen. De verhouding van de VS met de VN krijgt dan ook een existentieel belang in het handhaven van de wereldorde. De verkiezing in 1988 van de gewezen ambassadeur van de VN George Bush als president van

de VS, bracht een straaltje hoop voor de voorstanders van de VN en het multilateralisme in het algemeen binnen en buiten de VS. Ook de meer constructieve opstelling van de USSR tegenover de VN signaleerde een revitalisatie van de VN. Maar het duurde niet lang of de verhoudingen van de VN en de VS werden op de proef gesteld. De Golfoorlog van 1990 markeerde de inauguratie van een nieuwe wereldorde, waar de VN nog eens als een waardig instrument van het buitenlands beleid van de VS en voor collectieve legitimatie werd ingezet. De invasie van Kuwait door Irak was de aanleiding tot de militaire interventie onder de vlag van de VN. Maar uiteindelijk gebeurde de door de VS geleide interventie zonder directe link met de VN, omdat andere belangrijke landen van de coalitie uitgesloten werden bij belangrijke beslissingen, ondanks hun militaire of vooral financiële bijdrage. De VS waren de enigen die er iets over te zeggen hadden. Het was een ander tijdperk in de verhoudingen van de VS met de rest van de wereld, waarbij de VN een onmiskenbare plaats in deze nieuwe wereldorde zouden vinden (Karns & Mingst, 1995, 415, 422-423; O'Sullivan, 2004, 2).

1.8. Conclusie

De wereld had genoeg van oorlog. De wil van een organisatie om deze oorlogen te voorkomen en het handhaven van de vrede te verzorgen, was dan ook onbegrensd. De VS als enige supermacht verwoordde met veel euforie deze wil en bedachten een organisatie die voor vreedzame coëxistentie zou moeten zorgen. Die zou de VN heten. Vanaf de oprichting van de VN met de VS als belangrijkste actor, hebben de VS de VN beschouwd als een instrument en niet als een mogelijk obstakel van de eigen belangen. Toch hebben de VN en haar gespecialiseerde agentschappen bijgedragen tot de verspreiding van de Amerikaanse waarden en het verdedigen en versterken van de belangen van de VS in de wereld. Maar de verhouding tussen beide is nooit stabiel geweest. Alleen de principes zijn onveranderd gebleven, namelijk het gebruik van de VN als een instrument van het buitenlandse beleid van de VS om hun optreden voor zover mogelijk te legitimeren, zoals dit het geval was in de Koreaanse oorlog en in de Golfoorlog. Het gebeurde zelfs dat de VN volledig opzij werd geschoven. De veranderingen in de internationale verhoudingen vanaf de jaren zestig maakten het onmogelijk voor de VS om de agenda en de uitkomsten van de VN onder controle te houden. Dit nieuw geschapen klimaat, plus andere zaken van politisering van de verschillende organen van de VN én met de eisen van de ontwikkelingslanden (gesteund door de USSR) op de agenda; zorgde voor grote frustratie en ontevredenheid bij de VS. Hun houding werd kritischer, wantrouwig en zelf vijandig. Toch waaide eind jaren tachtig een wind van hoop voor de heropleving van de VN in een nieuwe wereldorde, die jammer genoeg heel snel zou verdwijnen.

Hoofdstuk II. Enkele tendensen in het Amerikaans buitenlands beleid

2. Inleiding

De VS, als enige supermogendheid, nemen een unieke plaats in, in de wereld. Haar buitenlands beleid, strategieën en belangen hebben daardoor, al dan niet rechtstreeks, gevolgen voor de rest van de wereld. In dit hoofdstuk zullen we een overzicht geven van de belangrijkste evoluties binnen het Amerikaanse buitenlands beleid, en het beleid tegenover de VN in het bijzonder. Een korte schets van de verschillende strategieën zal het huidige beleid tegenover een ruimere historische achtergrond plaatsen. Aldus kunnen we de diepgewortelde tegenstellingen van dit Amerikaans buitenlands beleid beter begrijpen, zoals de tegenstellingen tussen realisme en idealisme, isolationisme en internationalisme, multilateralisme en unilateralisme en het eigenaardige Amerikaanse exceptionalisme. Deze contradicties stammen uit het verleden, sinds de oprichting van de Amerikaanse Republiek, en hebben blijvende gevolgen gehad op het Amerikaanse buitenlands beleid, en het beleid tegenover de VN. De impact van de ingrijpende veranderingen na het einde van de Koude Oorlog, de gevolgen op het Amerikaanse buitenlands beleid en de houding tegenover de VN zullen uitgebreid aan bod komen. Uiteindelijk zullen we nagaan of de VN terug te vinden zijn in de Amerikaanse nationale belangen, en zo ja, waar wordt bijgevolg de VN gesitueerd binnen deze Amerikaanse nationale belangen, hoe wordt dat gedefinieerd en met welke gevolgen.

2.1. Amerika en de wereld

2.1.1. De Kolossus. De *American century and beyond*

Nooit eerder had een land de internationale arena zo gedomineerd zoals de VS. Vooral sinds het einde van de Koude Oorlog. De desintegratie van de bipolaire machtsstructuur van het internationale systeem, werd het begin van een nooit gezien overwicht op het internationale niveau. Om het even welke indicator - militaire macht, economische sterkte, politieke invloed, wetenschap en technologische vooruitgang, populaire cultuur, etc - de VS constitueren een wereld op zich. De Amerikaanse dominante positie constitueert een onontbeerlijke component van de internationale stabiliteit en haar beleid kan existentiële gevolgen hebben voor het gehele internationale systeem. Het is de enige natie die sinds het einde van de Koude Oorlog macht en invloed verder verspreidt in alle hoeken van de planeet met meer dan 700 militaire bases, en die nog steeds veiligheid verschaft voor Duitsland en Japan bijvoorbeeld, de tweede en derde sterkste economische naties op aarde. De VS is een staat en een continent tegelijkertijd, beschermd door twee immense watervlaktes - de Atlantische en de Stille oceaan. Haar grote oppervlakte, (ongeveer 310 keer de oppervlakte van België), een productieve bevolking en de geweldige economische bedrijvigheid geeft de VS een unieke plaats in de wereld verzekerd (Eland, 2004; Cameron, 2002, 2-3; Ikenberry, 2004; Bello, 2003; Kissinger, 2002, 17-18; Harrison, 2004, 1).

Het buitenlands beleid weerspiegelt ook het enorme potentieel waarover de VS tot op heden beschikken, dat aldus op verschillende manieren kan gepercipieerd worden. Doorheen haar geschiedenis hebben de VS zichzelf beschouwd als een natie met een unieke missie binnen de wereld, namelijk om uiteindelijk de Amerikaanse en Westerse idealen van vrijheid en democratie overal te laten triomferen. Deze missie maakt wat de

Amerikanen aanduiden met *exceptionalism*. Ook al hebben andere naties in hun glorie tijd - zoals FR, GB, Rusland - hun messianistische visie willen verspreiden, weinig van hen zijn in staat geweest om hun belangen en waarden te verspreiden zoals de VS dat kunnen. En dit vooral sinds de tweede helft van de vorige eeuw; bij het wegvallen van de Berlijnse Muur, komen de VS op het hoogtepunt van *the American century*. Niet alleen hadden de VS de Koude Oorlog gewonnen, maar haar economie liet alle andere geïndustrialiseerde landen ver achter zich, haar technologie en cultuur verspreidde zich in elke hoek van de wereld. Voor de eerste keer in deze moderne tijden, konden de VS op de internationale arena zonder noemenswaardig tegenwicht optreden (Cameron, 2002, 2-3; Moore & Pubantz, 1999, 8-9; Bello, 2003).

2.1.2. Het ontstaan van een werelddlaboratorium

Het einde van de Koude Oorlog, bracht volgens Harrison, een echt werelddlaboratorium tot stand. Men kwam met verschillende verklaringen en theorieën om dit onverwachte fenomeen te verklaren en voorspellingen te formuleren over de toekomst van de wereldorde. Voor de politiek filosoof Francis Fukuyama, die op het moment van het einde van de Koude Oorlog in 1989 een essay met titel *'The End of the History'* schreef, was de overwinning van de VS de apotheose van de liberale ideeën daterend uit de Verlichting. Het was volgens hem het einde van het proces van een dialectisch conflict tussen ideologieën. Liberalisme heeft over alle andere ideologieën getriomfeerd. Volgens Fukuyama zouden de VN goed functioneren alléén als alle lidstaten liberale democratieën waren, wat nog steeds niet het geval is. Maar snel werden de ideeën van Fukuyama, door professor Samuel Huntington in een even krachtige essay *'The Clash of Civilizations?'* ontkracht. Huntington betwistte het idee van het universele liberalisme dat de wereld zou domineren. Religie, geschiedenis, taal, traditie, en andere diepgewortelde verschillen tussen beschavingen en culturen zouden de bron vormen van de toekomstige internationale relaties en conflicten (Harrison, 2004, 1; Moore & Pubantz, 1999, 8-9; Huntington, 1993, 22-23; 26; Kissinger, 2002, 252).

Het overwicht van de Westerse macht en de principes van de VN zouden plaats moeten ruimen voor andere culturen en principes die ook andere belangen nastreven dan deze van het Westen. Volgens Huntington zal datgene wat hij de *Confucian-Islamic connection* noemt, namelijk China en de Islamitische landen, de grootste uitdaging vormen van de Westerse macht, haar waarden en haar principes. Ook deze voorspellingen van Huntington werden opnieuw gerelativeerd door vele andere auteurs; onder andere Joseph Nye die meent dat de huidige strijd eerder tussen de moderne en extremistische strekkingen binnen de Islam moet gezocht worden, dan met de moderne wereld. Welke de gevolgen van deze analyses ook mogen zijn, het einde van het Koude Oorlog stelde het begin van een unipolair tijdperk. Van de eerste Golfoorlog in 1990 tot de tweede in 2003, hebben de VS gretig gebruikt gemaakt van dit unipolair moment, dat meer en meer op een imperiale status lijkt (Huntington, 1993, 39-40; 45-48; Krauthammer, 1991, 23; Kissinger, 2002, 252; Nye, 2004, 17).

2.1.2. 'Imperium' in naam van het anti-imperialisme

De VS lijken meer en meer op een imperium dat tot stand is gekomen in naam van anti-imperialisme, hetgeen haaks staat tegenover de nagestreefde Amerikaanse waarden en principes, die zij zouden ondergraven indien zij imperiale ambitie zouden nastreven, aldus

Kissinger: "A deliberate quest for hegemony is the surest way to destroy the values that made the United States great" (Kissinger, 2002, 288). De Koude Oorlog, en de Kennan's doctrine van *Containment* zijn de ultieme bewijzen van het Amerikaanse anti-imperialisme. De politieke formule om deze globale doelen te legitimeren was het multilaterale systeem en de liberale democratie. De VS is zo niet alleen een supermogendheid die louter zijn nationale belangen nastreeft. Tevens is de VS schepper van de wereldorde en dat vooral sinds het einde van de WO II in samenhang met andere naties een rechtsgebaseerde internationale orde tot stand heeft gebracht. Maar, volgens Ikenberry - ondanks het feit dat de VS de grootste kampioen van de multilaterale instellingen zijn geweest, die aan de wereld allerlei nieuwe organisaties heeft aangeboden - hebben de VS ook getracht om buiten het bereik van de verplichtingen van deze multilaterale organisaties te blijven. De VS zijn schoorvoetend geweest om zich nauw te verbinden aan deze multilaterale instellingen en normen (Cameron, 2002, 2-3; Ikenberry, 2003, 49; 2004; Bello, 2003; Moller, 1997; Kissinger, 2002, 288).

Deze normen en instellingen die ontwikkeld zijn onder de Amerikaanse hegemonie, moesten het machtspotentieel van de VS legitimeren en tegelijkertijd zorgen dat andere staten hun zeg kregen binnen het systeem. Maar volgens Kagan is het oprichten van de VN en de ontwikkeling van de internationale normen niet de grondslag geweest van de legitimatie van de Amerikaanse hegemonie. Omdat, zoals eerder op geweest, tijdens de Koude Oorlog de Veiligheidsraad geparalyseerd was door de twee rivaliserende grootmachten, zodat er zelden legitimiteit kon verkregen worden. Daardoor hebben de VS de toestemming van de Veiligheidsraad niet als een *sine qua non* beschouwd om de vitale belangen te beschermen. De legitimiteit van de VS baseerde zich vooral op de wederzijdse belangen der Westerse democratieën, en dit vooral in Europa, als enige mogelijkheid van bescherming tegen de USSR. De VS fungeerde met trots als de '*leader of the free world*' en Europa kon daar best mee leven. Ondanks het stijgende scepticisme en de kritiek van Europa en de rest van de wereld na het verdwijnen van het gevaar van de USSR, blijven de VS ongenaakbaar op de wereld optreden. Sinds de terroristische aanlag van 9/11 heeft de VS deze status op de meest assertieve wijze naar voor gebracht (Cameron, 2002, 2-3; Ikenberry, 2004; Bello, 2003; Moller, 1997; Kagan, 2004, 67-68).

In vergelijking met de klassieke wereldorde van Westfalen, beschikt de VS vandaag quasi over het monopolie op gebruik van geweld binnen het internationale systeem. De hoop dat de VS na de Koude Oorlog als enige supermacht haar hegemonie zou legitimeren met deze multilaterale wereldorde en de handhaving van de wereldvrede, werd herhaaldelijk sterk op de proef gesteld. Vooral door het unilateralisme van president George W. Bush tijdens de laatste oorlog in Irak. Deze klassieke wereldorde, naast de ingrijpende impact van de globalisering, lijkt verder wankelend sinds de aanslag van 9/11 en de lancering van de Bush Doctrine van de huidige Bush-administratie (zie 5.5.3.). Onder andere het recht van unilaterale preventieve oorlog; een ernstigste breuk met het Charter van de VN. Gezien de imperiale macht van de VS, blijft ons de vraag die Hassner zo goed beschrijft: "[...] whether it will be a Hobbesian empire in which the sovereign is above the laws he passes, or a Lockean one where he himself is also bound by them" (Hassner, 2002, 47) (Cameron, 2002, 2-3; Kagan, 2004, 71; Ikenberry, 2004; Bello, 2003).

Het is dan ook de vraag op welke wijze het volledige internationale systeem beïnvloed zal worden door de huidige status van de VS. Er bestaan weinig twijfels over tot wat de VS in staat is, maar een andere vraag is hoe zal deze overweldigende potentiële macht ingezet worden. Volgens Cameron, is het heel opmerkelijk dat de definitie van de rol van de VS in de wereld geen centraal thema is geweest binnen het Amerikaans politiek debat. Dit omdat

na het verdwijnen van de USSR geen duidelijke en eminente bedreiging bestond om het sterke Amerikaanse internationale engagement alsmaar te rechtvaardigen, met alle gevolgen van dien. Dit lijkt enigszins veranderd na de aanslag van 9/11, waarbij de Bush-administratie een rechtvaardigingsgrond kreeg om de Amerikaanse militaire dominantie te vergroten en haar wereldrol te rechtvaardigen. Het is dan ook de vraag of dit een tijdelijke consensus vormde op het Amerikaanse buitenlands beleid. Het is een publiek geheim dat er weinig consensus bestaat binnen het Amerikaans politiek landschap betreffende de rol van de VS in de wereld na de Koude Oorlog. En deze meningsverschillen zijn geen uitzondering maar eerder regel doorheen de geschiedenis van de VS. De rol van de VS op de wereld blijft nog te definiëren (Cameron, 2002, 2-3; Ikenberry, 2004; Bello, 2003).

2.2. Continuïteit en verandering op het Amerikaanse buitenlands beleid

2.2.1. Algemene beschouwingen

Sinds het ontstaan van de republiek kreeg het buitenlandse beleid een relatief minder belangrijke plaats toegewezen binnen de verschillende administraties of bij de Amerikaanse politieke elite. Sommige auteurs hebben getracht om patronen of cyclussen te ontdekken om het Amerikaanse buitenlands beleid te determineren. Deze schommelen van isolationisme tot internationalisme en van realisme tot idealisme. Maar de onderscheiden strategieën werden nooit in een zuivere vorm nagestreefd. Bijvoorbeeld isolationisme is nooit een synoniem geweest voor passiviteit, als de Amerikaanse belangen op het spel stonden¹⁶. Er zijn altijd varianten van deze opties geweest, en deze werden ook op verschillende manieren geïnterpreteerd. Volgens Hassner is de VS overgegaan van isolationisme op imperialisme onder de administratie van Theodore Roosevelt. Op internationalisme onder de administraties van Woodrow Wilson en Franklin Delano Roosevelt als reactie op de stijgende macht van de VS en haar potentiële rivalen. En vanuit idealisme op realisme vooral onder de invloed van de politieke denkers gevlucht uit Europa, zoals Hans Morgenthau en Henry Kissinger. De Amerikaanse leiders hebben lange tijd geflirt tussen deze opties, maar altijd hebben ze betoogd van een unieke en exceptionalistische zelfbeeld tegenover de wereld (Hassner, 2002, 9-14; Novosseloff, 2001, 16; McDougall, 2001, 122-123).

In een beschrijving van de Amerikaanse houding tegenover de wereld vanaf 1776 onderscheidt McDougall twee facetten van dit Amerikaanse exceptionalisme, die de ene al meer dan de andere hun stempel op het unilateralisme zetten. Met wat McDougall '*Old Testament*' noemt, is een Amerikaans zelfbeeld gevormd dat geïnspireerd wordt door het idee van Amerika als het beloofde land. Wat Amerika is en zal worden, moet koste wat kost verdedigd worden, namelijk een regime gebaseerd op vrijheid in tegenstelling tot het "Oude Continent". Hij omvat in dit beeld zowel het exceptionalisme als het unilateralisme, maar ook het Amerikaanse systeem en de expansie binnen het continent in de naam van het Amerikaanse '*manifest destiny*'. In wat hij '*New Testament*' noemt vanaf 1889, is een zelfbeeld gebaseerd op het idee van een '*crusader state*'. Dit heeft meer betrekking op wat de VS *doen*, en op welke manier ze de wereld willen veranderen naar Amerikaans design. Dit is begonnen sinds wat McDougall noemt 'het vooruitstrevende imperialisme' van

¹⁶ Tussen 1801 en 1904 werd de Amerikaanse navy en haar marines 101 keer ingezet in Azië, Afrika en Latijns Amerika om de aanvallen op Amerikaanse burgers en eigendommen te voorkomen of te bestraffen. Deze interventies zijn dan ook meer in termen van exceptionalsime dan unilateralisme gerechtvaardigd geworden (Hassner, 2002, 14).

Theodore Roosevelt, Wilsonianisme of het liberale internationalisme, het *Containment* tijdens de Koude Oorlog en wat hij noemt de '*global meliorism*', of de wil om goed te doen in de wereld en alle wonden te genezen van de mensheid na de Koude Oorlog (McDougall, 2001, 122-123; Hassner, 2002, 14).

Voor McDougall is het 'oude testament' meer moreler en realistischer dan de nieuwe. Er zijn namelijk twee strategieën die de moraliteit en het realisme combineren, namelijk het respect voor idealistische principes en de realistische machtsbalans. Er is enerzijds de strategie van de *Founding Fathers*, die exceptionalisme met het Amerikaanse systeem samensmelten en anderzijds is er de *Containment*. Binnen de eerste strategie vroeg men zich voortdurend af of deze principes voorzichtig werden toegepast en de vraag of men, deze principes en universele zaak elders in de wereld moest nastreven. De vraag bleef open tot de toespraak van John Quincy Adams zoals we dit verder zullen toelichten. De tweede strategie, het *Containment*, was volgens McDougall tegelijkertijd en onlosmakelijk een verdediging van de vrijheid tegenover het totalitarisme, en de verdediging van de balans van de macht tegen de hegemoniale ambities van elke continentale macht. Het verschil tussen de twee strategieën is dat de eerste zo veel mogelijk diplomatieke banden wou vermijden, terwijl de tweede strategie voor de eerste keer aanvaardde dat de VS bij permanente allianties en bij de integratie in de wereld zou betrokken worden, zoals het geval was bij de oprichting van de VN en andere multilaterale organisaties na de WO II. Deze instellingen en allianties werden vooral gedomineerd door de VS, waarbij die nooit haar zelfbehoud, een element van unilateralisme en keuzevrijheid, in de weegschaal legde. Dit Amerikaanse enthousiasme voor multilaterale, internationale organisaties blijkt volgens Hassner te zijn beperkt tot een korte naoorlogse periode (McDougall, 2001, 122-124; Hassner, 2002, 14-16; Kissinger, 2002, 237-238).

2.2.2. Van relatieve continuïteit naar incoherentie en onduidelijkheid

Over de consistentie en de al dan niet continuïteit van het Amerikaanse buitenlandse beleid zijn dan ook verschillende interpretaties. Afhankelijk van het gehanteerde oogpunt komen verschillende auteurs tot uiteenlopende conclusies. Deze interpretaties variëren tussen een continu veranderende tot een continu stabiel buitenlandse beleid. Veel auteurs benadrukken het feit dat, na het einde van de Koude Oorlog, dit beleid onduidelijk en heel instabiel is geworden waarbij het geen lange termijn visies en strategieën zou bevatten. Al heel vroeg had bijvoorbeeld de Tocqueville het Amerikaanse buitenlandse beleid beschouwd als instabiel en dit als inherent aan het Amerikaanse establishment zelf¹⁷. Zijn perceptie was dat de passie en de onstandvastigheid van de Amerikaanse democratie haar buitenlandse beleid plotseling van passiviteit naar vurige bedrijvigheid en dan terug op passiviteit liet schommelen. Volgens Tocqueville zou de VS enkel strategisch handelen wanneer er zichtbare bedreigingen bestaan en de massa bereidwillig is om geleid te worden, zoals dit bijvoorbeeld het geval was na de aanslagen van 9/11 (McDougall, 2001, 122-123).

Kegley en Wittkopf verdedigen een andere analyse van de aard van het Amerikaanse buitenlands beleid. Ze maken een lange termijn analyse om de fundamentele grondslagen van dat Amerikaanse buitenlands beleid in kaart te brengen. De globale omstandigheden zijn inderdaad op een wezenlijke manier gewijzigd menen Kegley & Wittkopf. Maar terwijl de wereld ingrijpende veranderingen ondergaat, zijn de fundamentele

¹⁷ (Het is wel op te merken dat toen Tocqueville de VS bestudeerde, de VS de enige en eerste democratie was).

grondstellingen van het Amerikaanse buitenlands beleid niet veranderd. Deze continuïteit is vooral kenmerkend sinds WOII. Volgens Kegley & Wittkopf zijn enkel de middelen veranderd en aangepast aan de wijzigende internationale omstandigheden, zonder aan de doelstellingen te veranderen (Kegley & Wittkopf, 1991, 3-4).

Hoewel verandering op het Amerikaanse buitenlands beleid op het eerste zicht endemisch lijkt, en als een constante wordt ervaren, toch is dat meer een realiteit die door de media wordt gecreëerd. Ze wekken de indruk van periodieke veranderingen. Maar volgens Kegley & Wittkopf wordt de continuïteit van het buitenlandse beleid overschaduwd door publiciteit en de logica van de electorale campagne dat elke vier jaar nieuwe ideeën en aspiraties moet produceren. Deze politieke retoriek wekt de indruk bij het brede publiek van een haast automatische verandering. Meestal is het hetzelfde beleid dat nieuwe labels opgeplakt krijgt: *"Presidents since Roosevelt have pursued essentially similar foreign policy objectives on the major issues that face this nation abroad. [...] The international policies of most administrations are founded in a more substantial and nonpartisan ideological consensus than the rhetorical idiosyncrasies and disparate styles and means most presidents tend to reveal [...]"* (Kegley & Wittkopf, 1991, 6). Hoewel er verschillende interpretaties mogelijk zijn, blijkt volgens Kegley & Wittkopf dat deze continuïteit duidelijker is als men het beleid op lange termijn bekijkt (Kegley & Wittkopf, 1991, 7-10).

Kegley & Wittkopf trachten aan deze continuïteit een nomologische verklaring te bieden, namelijk dat een gedifferentieerd establishment, -de VS is daarbij hét voorbeeld bij uitstek zoals we in hoofdstuk III grondiger zullen bekijken-, de stabiliteit en de continuïteit van het buitenlandse beleid versterkt: *"To some degree [...] the national states that have a differentiated foreign affairs establishment [...] 90 percent also manifest continuity in their foreign policy behavior [...]; It is for this reason that changes in political leadership seem to have no effect"* (Kegley & Wittkopf, 1991, 16). De relatieve interdependentie en onafhankelijkheid van de verschillende actoren en instanties verantwoordelijk voor het formuleren van het Amerikaanse buitenlands beleid zorgen voor deze patronen van continuïteit. De conclusie van Kegley & Wittkopf is, hoe sterker de differentiatie van het establishment, des te stabiel het buitenlandse beleid. De aanpassing en de bijsturing van het Amerikaanse buitenlands beleid zijn eerder incrementeel, het gebeurt door *piecemeal accommodation*, om aan de nieuwe toestanden het hoofd te bieden. Eerder dan door grote verschuivingen is het ontstaan van een nieuw beleid voornamelijk een proces van *trial and error*, dat zich continu aanpast (Kegley & Wittkopf, 1991, 6-7; 15-17).

Maar voor veel andere auteurs, vooral na het einde van de Koude Oorlog, is het buitenlandse beleid van de VS steeds onduidelijker en incoherent geworden. George F. Kennan had deze moeilijkheden op het Amerikaanse buitenlandse beleid al voor het einde van de Koude Oorlog voorspeld. Volgens Kennan waren dezelfde eigenaardigheid en bijzonderheid van het Amerikaanse systeem (dat voor Kegley & Wittkopf juist voor continuïteit zorgde) de grootste belemmering voor het nastreven van consistente strategieën op het buitenlandse beleid. De al te sterke nadruk op de morele principes, in tegenstelling tot belangrijkere overwegingen van het nationale belang, waren volgens Kennan een probleem voor het Amerikaanse buitenlandse beleid. Volgens hem was de VS niet in staat een realistische strategie te formuleren door de werking van het Amerikaanse systeem zelf: *"The United States [is], like man himself, a 'cracked vessel' where self-seeking politicians and an uninformed electorate combined in an almost unholy alliance to make impossible a genuine and informed debate about America's true purpose in the world"* (Cox, 1995, 9). Amerika, stelde Kennan, zou dan ook niet geschikt zijn om een ernstige supermogendheid te worden. Wat hieronder volgt is een poging om op de

belangrijkste momenten en stromingen van het Amerikaanse buitenlandse beleid dieper in te gaan; toch zal de oppervlakkigheid onvermijdelijk zijn gezien de bedoeling om de belangrijkste stromingen in kaart te brengen. Gelet op het feit dat deze stromingen vaak controversieel worden geïnterpreteerd zijn dan ook andere interpretaties mogelijk (McDougall, 2001, 122-123; Cox, 1995, 9).

2.3. De belangrijkste stromingen binnen het Amerikaanse buitenlands beleid tot het einde van de Koude Oorlog

2.3.1. Van pragmatisme tot doctrine

Terwijl Europa zich herstelde en organiseerde in een nieuwe statenstructuur van nationale soevereiniteit na het Verdrag van Westfalen van 1648¹⁸, was in een ander continent, vooral door voortvluchtige onderdrukte Europeanen, een vreemde democratische republiek tot stand gekomen, die gekant was tegen alles waar deze Europese staten juist voor stonden. Dit besef was kenmerkend voor het buitenlands beleid van de VS in de eerste jaren van haar bestaan. Deze eerste stroming of "grand strategie"¹⁹ in het Amerikaans strategisch denken bracht de principes van de Onafhankelijkheidsverklaring die in de Grondwet werden vervat. De meerderheid van de *Founding Fathers* waren tegen elke inmenging van deze jonge republiek in de Europese politieke intriges en machtsstrijden. Het Amerikaanse buitenlandse beleid moest zo vooral handel bevorderen en diplomatieke banden zo veel mogelijk beperken, zoals dat de eerste president van de VS George Washington dat duidelijk uitdrukte: "*The great rule of conduct for us in regard to foreign nations is in extending our commercial relations but to have with them as little political connections as possible [...]*" (Cameron, 2002, 4). Ze begrepen en respecteerden zo het broze evenwicht van de Europese grootmachten. Deze isolatie ten opzichte van andere naties steunde door praktische overwegingen op grote consensus van het nieuwe Amerikaans establishment. Echter was er geen overeenstemming over de leidende principes van het Amerikaanse buitenlandse beleid. Dit vormt de oorsprong van de dualistische mythe van idealisme en realisme die doorheen de geschiedenis het Amerikaanse buitenlandse beleid zou kenmerken, en ook wat voor ons het meest belangrijk is, in verband met de Amerikaanse houding tegenover de VN en het multilateralisme in het algemeen (Kissinger, 2002, 234-237; McDougall, 2001, 124; Radoykov, 2001, 21-22; Cameron, 2002, 4-5).

Het idealistische kamp, met o.a. Thomas Jefferson, geloofde dat de VS een buitenlandse beleid moest voeren gebaseerd op rechtsnormen en geleid door de rede en morele principes. Geen *power politics*. Anderzijds waren er de realisten met o.a. Alexander Hamilton. Zij geloofden dat de VS een beleid moesten voeren gebaseerd op zijn zuivere nationale belangen, "*the coolest calculations of interests*" net zoals elke ander natie op dat ogenblik. Jefferson geloofde dat de relaties tussen de naties moesten gebaseerd worden op een morele code, waar de VS als voorbeeld moest dienen. Terwijl dat voor de realpolitikmening van Hamilton de waarschijnlijkheid van oorlog wel evident was en dat moraal en handelsrelaties alléén geen permanente vrede zouden handhaven. Het kamp van Hamilton, had de overhand op het Amerikaanse buitenlandse beleid, waarbij enkel handelsrelaties en

¹⁸ Het Verdrag van Westfalen stelde een einde aan een dertigjarige zelfvernietigende godsdienstoorlog, stammend uit de Reformatie, die aan meer dan dertig procent van de bevolking het leven kostte en bracht het soevereiniteitsprincipe als basis voor het ordenen van de 'internationale' verhoudingen, de *cujus regio, ejus religio* (Kissinger, 2002, 235-236).

¹⁹ '*Grand strategy is the calculated relationship of means to large ends. It is about how one uses whatever one has to get whatever it is one wants to go*' (Gaddis, 2001, 17).

zuiver nationale belangen werden nagestreefd. Maar zelfs in deze fase, waarbij het Amerikaanse beleid gelijkaardig was aan dat van de Europese grootmachten, werd het op een heel ander manier gerechtvaardigd: de Amerikanen beschouwden hun natie als een natie die zich inspireerde op hogere en nobeler principes dan die van de 'Oude Wereld'. De VS werd verheven tot een natie die functioneerde volgens het rationalisme van de Verlichting; voorbestemd als een model voor andere onderdrukte volkeren; van nature uit, Amerika constitueerde een universele zaak, zoals James Madison, in 1804 dat uitdrukte: *"The United States owe to the world as well as to themselves to let the example of one government at least to protest against the corruption which prevails"* (Kissinger, 2002, 238). Maar volgens Kissinger blijft de vraag hoe of hoever deze universele zaak moest worden nagestreefd open. Als de VS de hoop van de wereld was, had ze een (morele) verplichting om deze hoop elders in de wereld te implementeren? (Radoykov, 2001, 21-22; Cameron, 2002, 4-5; Kissinger, 2002, 237-238).

De Griekse onafhankelijkheidsstrijd in 1821 tegen het eeuwenlange juk van de Ottomaanse bezetting stelde dit dilemma op proef en genereerde een golf van enthousiasme om 'iets te doen' voor de implementatie van de Amerikaanse principes en de rechtvaardige zaak van de Grieken om zich te bevrijden van de vreemde heerser. Volgens Kissinger had de toenmalige *Secretary of State*, John Quincy Adams, dit dilemma op zo een manier ingekaderd en opgelost dat dit de leidraad zou worden van het Amerikaanse beleid in de achttiende eeuw: *"Wherever the standard for freedom and independence has been or shall be unfurled, there will be America's heart, her benedictions, and her prayers. But she goes not abroad in search of monsters to destroy. She is the well-wisher to the freedom and independence of all. She will recommend the general cause of freedom and independence by the countenance of her voice, and by the benignant sympathy of her example. She well knows that by once enlisting under other banners than her own, were they even the banners of foreign independence, she would involve herself beyond the power of extrication, in all the wars of interest and intrigue, of individual avarice, envy and ambition, which assume the colours and usurp the standards of freedom. [...]. She might become the dictatress of the world. She would no longer be the ruler of her own spirit"* (Kissinger, 2002, 238).

Ook al gold deze isolationistische retoriek niet voor de expansie van de VS op het continent, twee jaar later werd dit voorstel van Adams uitgebreid door president James Monroe, met de zogenaamde *Monroe-Doctrine*. Amerika moest buiten het bereik van de Europese invloed blijven, en dit in ruil voor geen enkele tussenkomst van de VS in Europese aangelegenheden. De internationale context was doorslaggevend voor dit isolationistische beleid van Monroe. Maar het was ook een poging om de tegengestelde belangen van de verschillende regio's in de VS te verzoenen. Deze strategie werd nogmaals versterkt door de Burgeroorlog van 1861-1865. Een inmenging van deze jonge republiek tussen de grote Europese mogendheden was dan ook niet aangewezen. Door deze redenen evolueerde deze isolationistische strategie van pragmatisme tot doctrine. Zo ontwikkelde de VS zich als een economische wereldmacht zonder een internationale rol. Door de zeer gunstig geografische ligging kon de VS zelf de levensnoodzakelijke producten voortbrengen door de enorme beschikbaarheid van land en natuurlijke bronnen. Het was ook een *"era of good feelings"*, waar er een brede consensus bestond over de geografische expansie en de ontwikkeling van een sterke nationale economie. Deze uitbreiding van de VS werd als een natuurlijk proces, *"manifest destiny"*, met een beschavende opdracht beschouwd. Naast het onbegrensde geloof in vooruitgang en vrijheid was men ook overtuigd van de vredesdoelen van de Amerikaanse diplomatie. Bij het begin van de negentiende eeuw was het geloof in de Amerikaanse universele missie geëvolueerd naar

een overtuiging dat de sleutel voor globaal welzijn zou afhangen van de verspreiding van deze Amerikaanse principes. Zoals Kissinger het beschrijft (Kissinger 2002, 240) rond de eeuwwisseling werd de VS voorgesteld als: "*a republic gradually but surely becoming the supreme moral factor in the world's progress and the accepted arbiter of the world's disputes*" (McDougall, 2001, 124; Radoykov, 2001, 21-22; Cameron, 2002, 4-5; Kissinger, 2002, 239-240).

2.3.2. De radicale breuk van het isolationisme

De eeuwwisseling vormde volgens McDougall het begin van een tweede stroming in het Amerikaanse buitenlandse beleid. Naarmate de economie groeide, stegen ook de Amerikaanse belangen. Een deel van de Amerikaanse elite zat te springen voor het vertalen van deze economische sterkte op een meer actieve rol in de internationale arena. De expansie in het continent bereikte ook de *frontier* in 1890. Dit dwong de VS op zoek te gaan naar exportmarkten, met als gevolg de concurrentie met de Europese staten. Ook de dreiging en de expansiezucht van de Europese grootmachten en Japan waren niet ver van de Amerikaanse sfeer. Als gevolg ontstond tussen 1880 en 1910 een andere strategische visie binnen het Amerikaanse buitenlands beleid. Het *National War College* met de invloedrijke internationalist Theodore Roosevelt op kop, adapteert zich aan het industriële imperialisme, door het opbouwen van een moderne zeevloot om beide oceanen te beschermen en het invoeren van een Open Door politiek om de vrijhandel te garanderen. Hij ontwikkelde in 1904 de zogenaamde *Th. Roosevelt-Corollarium* op *Monroe-doctrine*, en verkondigde het recht om te interveniëren in de Westerse hemisfeer als een internationale politiemacht, teneinde de Amerikaanse belangen en beschaving te verdedigen: "[...] *chronic wrongdoing, or an impotence which results in a general loosening of the ties of civilized society, may [...] ultimately require intervention by some civilized nation, and in the Western Hemisphere [...] may force the United States, however reluctantly, [...] to exercise of an international police power*" (Gaddis, 2004, 21). (McDougall, 2001, 124; Radoykov, 2001, 22; Kissinger, 2002, 239-240; Hassner, 2002, 9-10; Marina & Beito, 2004).

Door de modernisering van het leger en de verdubbeling van de sterkte van de navy was de VS klaar voor een meer agressief en nationalistisch buitenlands beleid. De *Realpolitik*-denken van Roosevelt beschouwde de VS niet meer als een messianistische zaak, maar als een grote (grootste) mogendheid. Hij was ook weinig overtuigd van het nut en de effectiviteit van het internationale recht. Zo was de Amerikaanse expansie begonnen naar dicht bevolkte eilanden, die strategisch belangrijk waren voor zeebases, handelsposten en commerciële centra op handelsroutes. Talrijke landen werden geannexeerd, zoals Hawaï (1898), Filippijnen (1898), Samoa-eilanden (1899), en verder nog een meer agressieve politiek ten aanzien van Latijns Amerika, waarbij nooit het principe van isolationisme van toepassing was. Deze interventies waren volgens Th. Roosevelt noodzakelijk voor een globaal evenwicht, vooral ten aanzien van Rusland en Japan (McDougall, 2001, 124; Radoykov, 2001, 22; Kissinger, 2002, 239-240; Marina & Beito, 2004).

In de naweeën van dit beleid komt een totaal andere president aan de macht. Het is Woodrow Wilson die volgens Kissinger een conceptuele basis voor het Amerikaanse buitenlandse beleid voor de rest van de twintigste eeuw heeft gevormd. Hij had een heel ander beeld van de wereld dan zijn voorganger Roosevelt. Al snel werd hij geconfronteerd met de start van WO I en besliste hij de VS de oorlog in te sturen. Maar niet zoals Roosevelt dat zou doen, namelijk om de Europese machtsbalans te handhaven, maar eerder

trachtte hij de machtsbalans en het Westfaalse systeem volledig te vernietigen. Zoals Wilson drie maanden voor de Amerikaanse deelname aan de WOI het uitdrukte: "*The question upon which the whole future of peace and the policy of the world depends is this: Is the present war a struggle for a just and secure peace, or only for a few balance of power? [...] There must be, not a balance of power, but a community of power; not organized rivalries, but organized common peace*" (Kissinger, 2002, 243) (Kissinger, 2002, 242-243)

Het aantreden van de VS in WOI zou een keerpunt worden voor het Amerikaanse buitenlands beleid en de rest van de wereld. Ondanks andere veronderstellingen die de Amerikaanse deelname aan de oorlog vooral verklaarden als een poging om de eigen economische belangen veilig te stellen door het beletten van een absolute overwinning van één blok en de belemmering van de Amerikaanse handel door de Duitse U-boten weg te werken. Wilson rechtvaardigde deze oorlogsdeelname op basis van morele en idealistische gronden. Hij weigerde de VS te beschouwen als een staat zoals enig andere, die louter zijn nationale belangen nastreeft. Het enige doel van de VS om in de oorlog te stappen was om het Westfaalse systeem om te vormen naar de Amerikaanse waarden, verbeelding meende Wilson. Hij liet meermaals zijn afkeer verstaan tegenover de notie tot nationale egoïstische belangen: "*This is the age [...] which demands a new order of things in which the only question will be: Is it right? Is it just? Is it in the interest of mankind?*" (Kissinger, 2002, 244). Het idealisme van Wilson was onbegrensd voor de toenmalige tijdsgeest. Hij bracht met zijn 14 punten een Amerikaanse invulling van de nieuwe wereldorde gebaseerd op idealistische morele grondslagen. Het ontwikkelen van de eerste principes van de collectieve veiligheid (oprichting van de Volkerenbond) het afschaffen van de geheime diplomatie en het principe van zelfbeschikking waren de belangrijkste punten. Ondanks veel tegenstand besliste Franklin Delano Roosevelt deel te nemen aan WOII en Amerika te verankeren in de internationale arena. Geïnspireerd door de idealen van Wilson, bracht hij in de realiteit de oprichting van de VN en andere instellingen (Kissinger, 2002, 242-244)

2.3.3. De integratie van de VS in de wereld

Een derde stroming van het strategische denken aldus McDougall, gebeurde tussen 1947 en 1953 wanneer de communistische dreiging van de USSR de administratie van Truman aanzette een *Containment* beleid te voeren, en de administratie van Eisenhower om een plan op te stellen voor het voeren van een Koude Oorlog. Het Marshallplan en de NATO waren belangrijke bijkomende elementen. Macht was een onontbeerlijk element in de internationale politiek en die werd gemeten op basis van de bekwaamheid om de militaire en politieke expansie van de USSR te beperken. Tijdens de Koude Oorlog werd tijdelijk de historische spanning op het Amerikaanse denken tussen idealisme en machtsrealisme bijna geëlimineerd. Het Amerikaanse buitenlands beleid vertoonde tevens een opmerkelijke continuïteit en een vermogen tot aanpassing aan de wijzigende omstandigheden om een consistent doel na te streven. Het beleid van *Containment* is het meest blijvende beleidsdoel tijdens de Koude Oorlog, dit wordt op verschillende manieren nagestreefd. Terwijl Harry Truman de USSR zo veel mogelijk probeerde te marginaliseren op wereldvlak; betekende bij Dwight D. Eisenhower *Containment* vooral assertieve dreiging van de VS met een nucleaire escalatie. Bij John F. Kennedy en Lyndon B. Johnson werd de '*Competitive Coexistence*' toegepast, dat naarmate het militaire potentieel van de USSR toenam, wijzigde naar een strategie van afschrikking, de '*Mutual Assured Destruction*'. Deze afschrikking werd beschouwd als het meest *cost-effective* middel om de Amerikaanse

vitale en globale belangen te beschermen (Moller, 1997; Kegley & Wittkopf, 1991, 4-5; McDougall, 2001, 124-125; Kissinger, 2002, 28,).

Tijdens de administraties van Richard M. Nixon, Gerald R. Ford en Jimmy Carter werd de *Détente* het wachtwoord voor *Containment*, eerder dan agressieve diplomatie. Ronald Reagan, nam bij zijn eerste termijn een militante, confronterende aanpak als de beste manier om de expansie van de communistische tirannie van de USSR te beperken, terwijl hij, naar het einde van zijn tweede ambtstermijn toe, een meer coöpererende houding aannam. George Bush, wou met *Containment* verdergaan, maar toch bleef hij bewust voor de dreiging van de expansie van de USSR en de nood aan *Containment*. Hoewel het beleid van *Containment* is geëvolueerd doorheen de tijd, zijn de fundamentele bedoelingen en doelstellingen onveranderd gebleven. Maar na het einde van de Koude Oorlog vormde het beleid van *Containment* geen sterke basis meer om in een totaal gewijzigde internationale arena op te treden, vermits het gevaar waarvoor deze strategie was opgericht niet meer bestond (Kegley & Wittkopf, 1991, 4-5; McDougall, 2001, 124-125).

Maar McDougall alludeert dat, ondanks deze grote stromingen of 'grand strategies' binnen het Amerikaanse buitenlandse beleid, de VS geen echte uitgewerkte strategie gehad hebben. Volgens hem heeft de VS enkel gereageerd met anti-strategieën. De administraties van Wilson, Franklin Roosevelt, Carter, en zeker die van Clinton hebben het globale geheel niet geschat om een volwaardige strategie te kunnen formuleren. Maar eerder hebben ze getracht om de internationale orde te transformeren op een danige manier dat de bestaande traditionele strategieën onbruikbaar werden. Zelfs met Wilsons idealistische visie van ontwapening, zelfbeschikking, en collectieve veiligheid, of het plan van de oprichting van de VN door Roosevelt, hebben de VS herhaaldelijk getracht om de strategische competitie in de wereld te zuiveren²⁰. Het gebrek aan een lange termijn strategie na het verval van de USSR wordt herhaaldelijk met de vinger nagewezen en dit door verschillende auteurs die we hieronder zullen behandelen (McDougall, 2001, 124-125, Radoykov, 2001, 28-32).

2.4. Het Amerikaans buitenlands beleid na het einde van de Koude Oorlog en de VN

2.4.1. Onduidelijkheid en verwarring

Tijdens de Koude Oorlog bestonden geen twijfels over wat de 'grand strategy' moest zijn. Het ging namelijk om de bescherming van de democratie en de kapitalistische orde tegenover totalitaire uitdagingen. Er waren constant duidelijke gevaren die aangepakt moesten worden, zoals hierboven werd beschreven met bijvoorbeeld het *Containment* en het voeren van de Koude Oorlog. Sinds het wegvallen van de Berlijnse Muur zijn de 'grand strategies' bedreigde speciën. En dit niet omdat er geen gevaren meer zijn, integendeel. Ze zijn veel onduidelijker dan bijvoorbeeld het Nazi Duitsland of de communistische tirannie van de USSR. Sinds het einde van de Koude Oorlog, wordt van de term '*grand strategy*' nog zelden iets gehoord. Maar dan nog, blijft de VS de enige supermogendheid. Ze beschouwen zichzelf nog steeds als de bron en de curator van de democratische instellingen in de wereld en de verdediger van de vrijheid en democratie (Kissinger, 2002, 17; Gaddis, 2001, 15-18).

²⁰ McDougall meent: "When Americans came to the realization in the twentieth century that North America could no longer be a world unto itself, they searched for associations and partners that would 'domesticate' or 'constitutionalize' the anarchy of the state system" (McDougall, 2001, 125).

Maar ondanks deze status van de VS heeft, volgens Kissinger, het einde van de Koude Oorlog voor een paradox gezorgd die dat overweldigende potentieel vaak irrelevant maakt: "[...] *On the one hand, the United States is sufficiently powerful to be able to insist its view and to carry the day often enough to evoke charges of American hegemony. At the same time, American prescriptions for the rest of the world often reflect either domestic pressures or a reiteration of maxims drawn for the experience of the Cold War. The result is that the country's preeminence is coupled with the serious potential of becoming irrelevant to many of the currents affecting and ultimately transforming the global order* (Kissinger, 2002, 18). De Amerikaanse voortreffelijkheid wordt vaak met onverschilligheid aanschouwd door eigen onderdanen. De publieke belangstelling voor het buitenlandse beleid is miniem, waardoor de politici de buitenlandse kwesties trachten te devieren, en hun beleid formuleren naar de smaak van de bestaande populaire gevoelens. Zo wordt de Amerikaanse superieure status in de wereld meer bepaald door de binnenlandse eisen dan door de strategische berekeningen. Tegen diepgaande globale problemen en uitdagingen hebben de VS geen strategie kunnen ontdekken die de nieuwe realiteiten opvangt (Kissinger, 2002, 17-18).

2.4.2. Naar een 'nieuwe wereldorde'

Bij de grootste geopolitieke verschuiving in de geschiedenis van het Amerikaanse buitenlandse beleid, had de administratie van Bush het heel vaag over een *'New World Order'* die meer harmonie en rechtvaardigheid in de wereld moest brengen. Op deze nieuwe wereldorde die geïnaugureerd werd met de eerste Golfoorlog van 1991, zou ook de VN uiteindelijk een centrale plaats moeten innemen volgens de woorden van Bush: "*Now we can see a new world coming into view. A world which there is a very real prospect of a new world order [...] a 'world order', in which 'the new principles of justice and fair play [...] protect the weak against the strong [...]'.* A world where the United Nations, freed from the Cold War stalemate, is poised to fulfil the historic vision its founders. A world in which freedom and respect for human rights find a home among all nations" (Moller, 1997). Zoals we later zullen bespreken, is het met deze woorden van Bush bij niet meer dan principes gebleven. Het waren eveneens opmerkelijke historische dagen en de onvoorstelbare evenementen die de wereld meemaakte, vooral in Oost-Europa, waarbij het democratische proces op gang werd gebracht. Bush slaagde erin deze transitie, en vooral de herenigingen van Duitsland in goede banen te leiden. Tegelijkertijd kwam hij met een *institution-buildng* agenda die trachtte de bestaande globale en regionale organisaties uit te breiden en andere te creëren. Zoals het uitbreiden van de NATO en de creatie van *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), *Asian Pacific Economic Cooperation* (APEC) en *World Trade Organization* (WTO). Hij legde ook de grondslagen van het economische overwicht voor de internationale belangen van de VS, dat later door president Clinton zou versterkt worden. Maar van het formuleren van een lange termijn strategie van de 'nieuwe wereldorde' bleef weinig concreets over (zie 4.1.tot 4.2.2.) (Moller,1997; Gaddis, 2001, 15-18; Russet & Sutterlin, 1991, 66; 71; 75; Mandelbaum, 1991, 3; 6; 21-22; Ikenberry, 2003, 64-65).

2.4.3. Meer van hetzelfde; Engagement en Enlargement

De opkomst van Clinton bracht evenmin duidelijkheid over een lange termijn strategie in het Amerikaanse buitenlandse beleid. De administratie van Clinton die voor een aanzienlijke deel uit Vietnam protestbewegingen ontstond, verwierp de essentie van het naoorlogse Amerikaanse buitenlands beleid en stelde de Koude Oorlog eerder voor als een misverstand. Clinton leidde eerder een administratie die op een meer universalistische en idealistische morele grondslag beroep deed, dan op het harde streven van de nationale belangen en men stelde zich wantrouwig tegenover de macht. Macht kon gebruikt worden alleen als het niet anders kon, en niet louter voor Amerikaanse belangen, maar ook voor humanitaire redenen. De Clinton administratie lanceerde in 1995 een *'National Security Strategy of Engagement and Enlargement'* met volgende belangrijkste punten: het versterken van de multilaterale instellingen, het belang van macro-economische coördinatie, de verdere verspreiding van de democratie en het beschermen van het milieu. Volgens Ikenberry was het idee van Clinton om de multilaterale instellingen te gebruiken als mechanismen voor het stabiliseren van, en het integreren van de nieuwe opkomende democratieën in de Westerse democratische gemeenschap. Hier ook weer zou de VN centraal staan om de pogingen tot handhaving van deze chaotische wereld te ondersteunen. De retoriek was dan ook voor het geven van meer steun aan de multilaterale instellingen en de diplomatie. Volgens Stedman wou Clinton een zodanige grote rol voor de VN dat hij geen zicht had op de beperkingen van die VN. Hij wou de VN gebruiken als een belangrijk instrument om vrijheid, democratie en markteconomie overal te verspreiden. Maar Clinton kreeg steeds meer te verduren met een Republikeinse meerderheid die het volhouden van een positieve houding tegenover de VN steeds moeilijk maakte. Talrijke mislukkingen zoals die van Somalië ondergraafden en het beleid van Clinton tegenover de VN (zie 5.2.) (Gaddis, 2001, 15-18; Stedman, 1993, 2-3; 4; Moller, 1997; Ikenberry, 2003, 64-65; Kissinger, 2002, 28-29).

2.4.4. De opkomst van George W. Bush

Ook voor de eerste administratie van G. W. Bush, zat het bezitten van een echte toekomststrategie er niet in, bijgevolg zijn de VS aan het lot van de omstandigheden onderhevig, zoals de *Secretary of State*, Colin Powell het stelde *"the principal problem [for the US] is that we have no long-term strategy, no practical plan for shaping the future. The fall of the Soviet Empire has removed the central organizing principle of our foreign policy for the past half-century. For all our undoubted power, we often seem to be at the mercy of the currents, carried downstream toward an uncertain destination instead of moving toward one of our own [...]"* (Cameron, 2002, xv). Cameron, 2002, 29-33).

De woorden van Powell lieten duidelijk verstaan dat het niet evident blijkt hoe een supermacht zoals Amerika zich moest gedragen in een wereld die niet meer door een supermachtenconflict wordt gedomineerd. Deze drastische veranderingen hadden de Amerikanen maar ook de beleidsmakers, in een illusoire toestand van het Kantiaans "belangeloze welbehagen" geplaatst: *"Having lost an enemy to fight, the nation seemed to be all at sea in the new world; more secure than it had ever been in the twentieth century but without a mission to fulfill"* (Cox, 1995, 1). Maar het leven zonder een duidelijk onderscheidbare uitdaging tegenover zijn belangen, zoals de USSR was geweest, heeft voor immense problemen gezorgd binnen het Amerikaanse beleid (Cox, 1995, 1-2; Kissinger, 2002, 19).

Deze toestand veranderende door de aanslagen van 11 september. De eerste Bush administratie die vanaf zijn eerste jaren als isolationistisch en unilateralistisch werd bestempeld vanwege het weigeren van het *Kyoto Protocol*, de terugtrekking van de *Anti-Ballistic Missile Treaty* en andere zaken, werd plotseling geconfronteerd met globale problemen zoals het internationale terrorisme dat niet unilateraal kunnen opgelost worden. Het vroeger realistisch buitenlandse beleid van Bush, dat door Richard Haas, als *'hardheaded multilateralism'* werd genoemd, en dat weinig waardering had voor de VN, zag plotseling de relevantie van de VN om zijn strijd tegen het terrorisme te ondersteunen. De Veiligheidsraad ondersteunde dit beleid door enkele resoluties en de Algemene Vergadering door talrijke declaraties. De administratie van Bush besliste ook terug toe te treden tot de UNESCO en betaalde ook een belangrijke deel van de achterstallige Amerikaanse bijdragen aan de VN. Deze verandering zou echter van korte duur zijn zoals we verder grondig zullen bekijken (zie 5.5.). Ondanks deze confusie blijft één ding kristalhelder, namelijk dat de VS als de enige onbetwistbare supermogendheid overeind gebleven zijn; een unicum in de geschiedenis. En dat het buitenlands beleid ingrijpende gevolgen zal teweegbrengen in de rest van de wereld. Madeleine Albright stelde: *The success or failure of the American people's foreign policy [...] remains the single greatest factor [...] in the future of the world"* (Gaddis, 2001, 16) (Schaefer, 2000; Gaddis, 2001, 15-18, Cox, 1995, 1-5; Dreier e.a., 2002, 4; 16; 20-23).

2.5. Internationalisme als *modus vivendum*

2.5.1. Het behouden van de suprematie

In geen enkele periode van haar geschiedenis heeft de VS kans gehad, zoals vlak na het wegvallen van de Berlijnse muur, om de internationale politiek vorm te geven volgens Amerikaanse belangen en doelen. Zelfs na WOII genoot de VS minder ruimte om te manoeuvreren, aangezien haar plannen al rap met de ambities van de USSR botsten. Dit keer draagt de VS de economische globalisering en de politieke zelfbeschikking hoog in haar vaandel. Dit eerder als doelen op zich dan als middelen om doelen te vergroten. Sinds de ondergang van de USSR blijft de VS stevig onuitgedaagd door geen enkele staat, of binnen afzienbaar tijd door geen enkele coalitie van staten. Zijn sterke economie, militaire supermacht, technologische vooruitgang en ook de populaire cultuur maken de VS wat ze zijn. Honderdduizenden Amerikaanse troepen zijn verspreid in de meeste strategische plaatsen over de hele wereld. Maar dit overweldigende overwicht t.o.v. de rest van de wereld heeft leiders en academici perplex doen staan over de koers die Amerika moet volgen. De VS zijn geconfronteerd met een radicaal gewijzigde internationaal politiek landschap met onduidelijk afgebakende doelen, noch een omtrek voor zijn buitenlandse zaken. Als de enige supermacht heeft de VS geen grote moeite gehad om zijn internationale rol tot nu toe te bepalen. Toch lijkt er geen andere werkelijke optie voor de VS over te blijven dan die van een internationalistische houding (Henriksen, 2001, 89; 91).

2.5.2. Interdependentie en opkomende balancerende coalities

De vergevorderde globalisering die vooral als een intensief proces van internationalisering, liberalisering en modernisering wordt beschreven, heeft de interdependentie tussen de staten op een onlosmakelijke manier bevorderd; zodanig dat concepten van geopolitiek typisch aan de wereldorde van Westfalen, steeds aan belang moeten inboeten. De intergratie van de wereldeconomie en ontelbare andere domeinen, door de steeds toenemende deterritorialisatie en de toenemende grensoverschrijdende interacties, maakt het voor de VS en elke andere staat des te meer mogelijk om in de internationale arena te blijven. De transnationale problemen zoals AIDS, de proliferatie van massavernietigingswapens, internationaal terrorisme etc... , kunnen verregaande gevolgen hebben voor elke staat. De VS als de drijver van de intensificatie van het proces van globalisering, kan onmogelijk buiten schot blijven. Een terugtrekking van dit internationalistische beleid of zelfs een 'realistisch' beleid, die de morele overwegingen uitsluit en alleen de zuivere Amerikaanse nationale belangen nastreeft, kan de Amerikaanse belangen niet garanderen (Henriksen, 2001, 90-91; Kagan, 2004, 80-81; Delwaide & Geeraerts, 2004, 83-84).

Volgens Henriksen is internationale passiviteit of onverschilligheid geen goed idee in een wereld van wapenproliferatie, internationaal terrorisme en geostrategische verschuivingen. Het internationalisme is voor de VS geen luxe meer; aangezien een geleidelijke ontwikkeling naar een multipolair systeem, weliswaar vertraagd door de historisch ongeëvenaarde uniepolaire machtspositie van de VS- lijkt op lange termijn onafwendbaar. Het geopolitieke vacuüm vlak na het einde van de Koude Oorlog - die constitueerde een strategische onevenwichtigheid als resultaat van de plotselinge implosie van de USSR- wordt gevuld door opkomende wereldmachten. Noch China, noch Rusland beschouwen zichzelf als louter regionale machten. India laat zich economisch en militaire gelden. De gemiddelde jaarlijkse economische groei van China met 9 procent en in India met 8 procent is daarvan het beste bewijs. Volgens Hoge zal de eerstgenoemde twee keer zo groot als Duitsland worden in 2010 en Japan in 2020, namelijk de derde en de tweede sterkste economische macht op aarde. Het is volgens Hoge ook te verwachten dat deze economische groei vertaald zal worden naar een sterkere militaire en internationale rol. Hetzelfde gebeurt met de EU die steeds een grotere internationale rol wil spelen. Langzaam maar zeker is de invulling van het post Sovjet vacuüm gestalte aan het krijgen. Nu veel van de wolken zijn opgeklaard laten de nieuwe omstandigheden ook toe dat tweede rangsmachten zoals Japan, Duitsland, FR en Iran meer ruimte krijgen dan tijdens de Koude Oorlog (Krauthammer, 1991, 23-24; Henriksen, 2001, 90-91; 111-113; Bello, 2003; Huntington, 1993, 48-49; Kissinger, 2002, 147-158; 287; Kagan, 2004, 70; Hoge, 2004, 2; 4-5; Harrison, 2004, 6).

Het is dan ook niet toevallig dat deze staten gekant waren tegen de oorlog in Irak. Deze balancerende coalitie geeft ook een voorsmaakje van wat de Amerikanen te wachten staat. Vlak na het einde van de Koude Oorlog hadden de VS de luxe om te kiezen tussen al dan niet internationaal engagement; zonder rekening te houden met andere grote spelers. Nu is een dergelijke houding onwaarschijnlijk, gezien de heel complexe interdependentie in de wereld van vandaag. Als de VS onverschillig zou blijven, zouden haar hoogstaande waarden aan belang verliezen. Feulner beschrijft de VS als een globale macht die de verantwoordelijkheid moet durven dragen om zich als een globale macht te gedragen. Noch de belangen, noch de waarden van de VS zullen gehandhaafd worden als de VS niet als een globale macht blijft. Maar dit internationalisme van de VS wordt vaak voorgesteld

als juist ondermijnend aan de Amerikaanse waarden en belangen, waarbij haar geloofwaardigheid op het spel staat. En schade aan het Amerikaanse prestige en geloofwaardigheid zal onvermijdelijk de Amerikaanse belangen ondergraven volgens Joseph Nye. De tweede oorlog tegen Irak heeft enorm veel gekost aan deze geloofwaardigheid en de VS worden vaak gepercipieerd, eerder als bedreiging dan als een garantie van de handhaving van internationale rechtsnormen. De VS wordt argwanend en sceptisch bekijken, wat langzaam in haatgevoelens wordt omgezet, zelfs in Europa. Dit heeft bijgevolg de 'soft power' van de VS doen dalen, namelijk de overtuigingskracht van de VS om vooral staten achter haar beleid te scharen zoals dit het geval was tijdens de Koude Oorlog. Volgens Nye zal de VS actiever moeten worden om het hoofd te beiden aan de huidige uitdagingen om haar legitimiteit te behouden (Henriksen, 2001, 90-91; 111-113; Bello, 2003; Kagan, 2004, 65-67; Feulner, 1996; Nye, 2004, 16-20).

Maar volgens Kissinger is deze Anti-Amerikanisme houding en de pogingen om de Amerikaanse invloed en macht te ondergraven te verwachten; hoe ook het Amerikaanse buitenlands beleid wordt gevoerd als: "[...] *the inevitable result of America's unique position as the sole remaining superpower and would exist no matter how the United States conduct its diplomacy*" (Kissinger, 2002, 287). De onnipotente machtspositie en daardoor ook het onvermijdelijke internationale engagement zijn voor de VS een feit. Kissinger verwoordt het als volgt: "[...] *the future shape of the world depends on whether they [de rest van de internationale gemeenschap] find their identity compatible with cooperation with the United States or in reflexive opposition to it*" (Kissinger, 2002, 287). Maar volgens Hassner is de temptatie van de VS voor het behoud en de consolidatie van die asymmetrische, imperiale macht ook afhankelijk van de andere staten. Zodat deze macht: "[...] *can only be maintained if accompanied by a measure of reciprocity, even if it is partially illusory or contrived, in its obligations and dealings with others. The Empire can only consolidate if there is some multilateralism, which in turn presupposes, within an inevitable hegemony, a dose of multipolarity*" (Hassner, 2002, 47) (Kagan, 2004, 65-67; Kissinger, 2002, 287; Hassner, 2002, 47; Jentleson, 2003-04, 10).

Ook al is er geen eensgezindheid over de duur van deze uniepolaire toestand, zien sommige neorealisten die de theorie van de machtsbalans verdedigen, zoals Kenneth Waltz, dit als onnatuurlijk, een inherent onstabiele verhouding die op lange termijn naar een multipolaire wereldorde zal leiden. Mits het verplichte internationalisme en de nood aan andere; en naarmate men evolueert naar een multipolaire wereldorde, zal de VS onvermijdelijk met multilateralisme geconfronteerd worden en bijgevolg ook met de VN te maken krijgen. Gezien de laatste ontwikkelingen naar aanleiding van de oorlog in Irak en de macht en autoriteit van de VN om het toestaan of het weigeren bepaalde acties te legitimeren, blijft de VN nog steeds een belangrijk instrument op de huidige internationale *realpolitik*, waar de VS niet omheen kunnen. De VS is gewoonweg te machtig en haar belangen zijn van een te immense draagwijdte om zich neutraal of isolationistisch op te stellen. Hetzij bij gespierd internationalisme alla Truman, Reagan en Bush of bij assertief multilateralisme alla Wilson en Clinton; het gaat telkens om internationaal engagement, en de houding tegenover de VN zal dan ook het verschil maken tussen deze twee opties (Harrison, 2004, x-xi; Henriksen, 2001, 111-113; Bello, 2003;).

2.5.3. Een introvert buitenlands beleid

Het beleid van de Amerikaanse beleidsmakers is op de eerste plaats steeds gericht op zichzelf en op de binnenlandse aangelegenheden. Er kan een verandering intreden afhankelijk van de internationale toestand. In vredetijd krijgen buitenlandse aangelegenheden geen grote aandacht van de Amerikaanse beleidsmakers, alleen als ze een impact kunnen hebben op het nationale niveau. Als de VS op de internationale arena opgetreden zijn zonder dat er een direct verband was met het nationale belang, dan nog is zo een beleid altijd vanuit de nationale belangen gelegitimeerd. Het Amerikaanse politieke systeem constitueert een bijzonderheid; namelijk de introverte aard van het buitenlandse beleid, de competitieve bevoegdheden tussen het Congres en de President dat beide evenveel te zeggen hebben, zodat logischerwijze deze verhoudingen dan ook weerspiegeld worden op het buitenlandse beleid en de positie tegenover de VN in het bijzonder. (Novosseloff, 2001, 15-16).

De steeds complexer wordende wereld en de enorme versterking van de interdependentie hebben verregaande gevolgen voor de beleidsvoering, waarbij de binnenlandse en de buitenlandse aangelegenheden moeilijk onderscheidbaar zijn geworden. Beide domeinen zijn wederzijds beïnvloedbaar en sterk verbonden. De bijzonderheid van het Amerikaanse systeem heeft daardoor ook gevolgen op de multilaterale instellingen waar de VS aan deelnemen, en deze maakt het formuleren van zo een beleid diffuus en vaak onduidelijk. Want in theorie en vaak ook in de praktijk hebben alle machten in het Amerikaanse politieke systeem hun zeg op het Amerikaanse beleid tegenover multilaterale organisaties in het algemeen en de VN in het bijzonder. Dit constitueert één van de belangrijkste bijzonderheden van het Amerikaanse buitenlandse beleid. Afhankelijk van de situationele omstandigheden kunnen de VN aan belang toenemen, een instrument worden in de binnenlandse politiek of totaal genegeerd worden. Sinds de oprichting ervan zijn de VN vaak gebruikt geworden in de strijd van de binnenlandse aangelegenheden door verschillende instanties zoals tussen de President en het Congres, maar ook door verschillende *Think Tanks* en lobbies. De VN worden al te vaak gebruik om verschillende redenen ten einde een bepaald beleid te legitimeren of te delegitimeren, (wat meestal om een retoriek gaat), en dit allemaal wanneer de plaats van de VN in de Amerikaanse politiek en ook de sensibiliteit van de niet te onderschatten publieke opinie relatief zwak zijn (Cox, 1995, 8; Novosseloff, 2001, 15).

De binnenlandse politiek en de economische, geopolitieke strategische belangen in de wereld bepalen overwegend het voeren van het buitenlandse beleid. Dit domein is niet exclusief voorbehouden voor de uitvoerende en de wetgevende machten. Enerzijds zijn er alle Amerikaanse burgers, vooral door hun economische activiteit kunnen zij aandacht winnen bij de beleidsmakers. De middelen om invloed uit te oefenen zijn voornamelijk drukkinggroepen, een zeer uitgebreid en machtig lobbysysteem, verscheidende nationale minderheden zijn talrijk. Anderzijds is dit domein verdeeld zoals de opstellers van de grondwet dat gewild hadden, namelijk tussen het Congres en de president. Het buitenlandse beleid van de VS wordt overwegend bepaald door de interactie tussen deze twee machten, afhankelijk van de omstandigheden wordt het beleid gedomineerd eens door de ene dan weer door de andere macht (in Hoofdstuk III, uitvoerig behandeld). En het is zoals elk ander machtsspel een middel bruikbaar om punten te winnen, vooral in een verkiezingsjaar op het binnenlandse vlak. Dit heeft een zeer belangrijk gevolg, namelijk het feit dat het buitenlandse beleid belangrijk (relevant) is zolang het gevolgen heeft op de binnenlandse politiek. Het Amerikaanse beleid tegenover de VN moet vanuit dit

uitgangspunt bekeken worden. De introverte aard van het Amerikaans beleid tegenover de VN en de gevolgen van de interactie tussen de uitvoerende en de wetgevende machten worden hier alsmaar duidelijker: "*Les choix de la politique américaine, afin de donner à l'ONU et à ses agences une centralité en tant coûts qu'impose le multilatéralisme et accepter d'exercer un leadership, dépendent avant tout de la dynamique de la politique intérieure américain et, en particulier, du leadership de la présidence au de son absence et de l'accord du Congrès*" (Novosseloff, 2001, 19). (Novosseloff, 2001, 19).

2.5.4. De perestrojka van het Amerikaans buitenlands beleid en de VN

Na de ingrijpende verandering op de internationale arena sinds het einde van de Koude Oorlog, zijn de uitgaven van de buitenlandse zaken steeds naar beneden getrokken. Het streefdoel was één procent van het federale budget. Dit wanneer het BNP van de VS meer bedraagt dan \$10 triljoen, en het federale budget meer dan \$1.8 triljoen. De administratie van Clinton was vastberaden om de kosten drastisch omlaag te trekken, door het reduceren van het budget van de internationale zaken, van meer dan 32 miljard dollars in 1993 naar 17 miljard in 1996. Dit is een trend die sinds de jaren zestig is voortgezet. In de jaren zestig bedroeg het 4 procent van het federale budget, in de jaren zeventig ongeveer 2 procent en sinds de jaren negentig 1 procent²¹. Sinds 1993 heeft de *State Department* twee duizend posten geschrapt en zesentwintig consulaten stopgezet. Deze posten zijn dan verschoven ten voordele van een economische en financiële diplomatie. De VS behoudt nog 250 ambassades verspreid in 160 landen. Dit heeft meteen een aanwijzing van wat de prioriteiten zijn. Deze hervormingen zijn juist een voorbeeld van de aanpassingen van de VS naar de nieuwe realiteiten. In de steeds toenemende economische interdependentie wereld weerspiegelt deze trend, aldus Kissinger, de economische boven de politieke prioriteiten (Cox, 1995, 16-17; Novosseloff, 2001, 20; Gardner, 2000, 2-5; Kissinger, 2002, 29-30).

Het belangrijkste doel was de efficiëntie van de economische prestatie van de VS in de wereld te versterken. Onder Clinton kreeg de *Comerce Departement* enorm veel belang. Van een relatieve onbelangrijke rol op buitenlands vlak, werd het plotseling de centrale speler. Het budget dat besteed wordt aan ontwikkelingshulp is sterk gedaald²². De VS staat op de twintigste plaats van de ontwikkelde landen wat betreft de som die besteed wordt aan internationale ontwikkelingshulp. Bijvoorbeeld, per capita betaalt elk Amerikaan ongeveer \$29 per jaar aan ontwikkelingshulp tegenover gemiddeld \$70 in andere ontwikkelde landen. Dit beleid weerspiegelt ook de verwachtingen van de Amerikanen. De meerderheid staat ongunstig tegenover ontwikkelingshulp, en ze wensen geen geld te verspelen aan de VN. In een studie van 1994 was 75 procent van de Amerikanen van mening dat de VS te veel uitgaf aan ontwikkelingshulp en dit op basis van een zeer grote overschatting van het bedrag, zo hoog dat dit bedrag gemiddeld geschat werd op 15 procent van het Amerikaanse BNP (Cox, 1995, 16-17; Novosseloff, 2001, 20; Cameron, 2002, 53; Fomerand, 2000, 53; Gardner, 2000, 8).

²¹ Onder de internationale zaken, maken deel eerst het budget van de *State Department*, dat behelst de kosten van de Amerikaanse diplomatie en de Amerikaanse bijdragen aan internationale organisaties, de VN inbegrepen, en *peacekeeping*. Het tweede deel behelst bilaterale ontwikkelingshulp, bilaterale militaire hulp, bilaterale economisch ondersteuning voor bepaalde prioriteiten in het buitenlandse beleid, en bijdragen aan vrijwillige programma's van de VN (Gardner, 2000, 5).

²² In 1956 vertegenwoordigde de VS 63 procent van de totale ontwikkelingshulp in de wereld tegenover ongeveer 17 procent in 1993; 0.12 procent van het BNP in 1996 tegen 0,2 procent in 2000. Deze percentages spreken voor zich welke gevolgen ze hebben op het gevoerde buitenlandse beleid (Fomerand, 2000, 53).

Deze hervormingen zijn dan ook uitgevoerd onder permanente druk van het Congres, om de kosten omlaag te trekken. De kritiek van het Congres was vooral gericht op gevoelige domeinen, om het steeds groter wordende budgettaire deficit onder controle te krijgen. De VS wil zelf in staat zijn om te controleren wat met hun bijdragen wordt verricht en wat er de baten en voordelen van zijn. De Amerikaanse bijdragen aan de VN zijn dus voorwaardelijk en worden grotendeels bepaald door de Amerikaanse belangen. Wanneer de VS achten dat de VN niet noodzakelijk zijn om hun internationale projecten te bevorderen; dan worden de bijdragen aan de VN verminderd en er wordt voorrang verleend aan eigen bilaterale projecten van ontwikkelingshulp²³ (Novosseloff, 2001, 21).

Een ander belangrijk aspect van het Amerikaanse beleid tegenover de VN is de financiële, materiële hulp en het sturen van troepen bij operaties met een militair karakter, nadat de toestemming van de Veiligheidsraad verkregen werd. Sinds de mislukking in Somalië weigeren de VS het principe om troepen te sturen, wanneer deze niet onder het bevel van de Amerikanen staan. Zo is, bij de meeste gevallen van interventies voor het handhaven van de vrede in de wereld, de VS steun vooral van logistieke aard. Volgens Novosseloff wordt deze steun soms zwaar gefactureerd aan de VN, tot op het punt dat de VN weigert die logistieke steun te aanvaarden, zoals dit het geval was in Siërra Leone. De logistieke steun moet winstgevend zijn voor de VS. Er wordt geraamd dat elke dollar die aan de VN wordt gegeven vier dollars moet opbrengen. Ook wat betreft de tewerkstelling creëert de VN 30 600 banen die 3,2 miljard per jaar opbrengen. Dat maakt de VN de derde economische activiteit in New York, na het toerisme en de mode-industrie (Novosseloff, 2001, 21; Scheafer, 2002).

2.6. Het bepalen van de nationale belangen

2.6.1. Diepgewortelde tegenstellingen in de schijnwerpers

Het beleid van grote mogendheden heeft onvermijdelijk belangrijke gevolgen op het internationale systeem. Het Amerikaanse beleid blijft het machtigste en invloedrijkste. Haar nationale belangen zijn fundamentele factoren die de criteria voor het formuleren van het Amerikaanse buitenlands beleid bepalen. Maar weerom, de diepgewortelde historische tegenstellingen die al werden besproken, hebben een blijvende invloed op het bepalen van en het formuleren van die belangen. Sinds het eind van de Koude Oorlog bestond er geen eensgezindheid tussen de rechtse isolationisten of realisten en de linkse interventionisten of liberalen betreffende het definiëren van de Amerikaanse belangen in de wereld. De conservatieve isolationisten die ook vaak als *'sovereignists'* worden beschouwd, waren tot de aanslagen van 11 september voor de volledige terugtrekking van de VS uit de wereld, terwijl de liberale internationalisten juist het tegenovergestelde nastreefden om de wereld te vormen naar Amerikaans imago²⁴. Voor de rechtse conservatieve isolationisten heeft de

²³ Om dit allemaal te illustreren een voorbeeld. Toen de VS de VN nodig had om zijn politiek te legitimeren in de eerste Golfoorlog van 1991 heeft de toenmalige president G. H. Bush erop aangedrongen dat het Congres een deel van de Amerikaanse schuld aan de VN zou betalen. Hetzelfde gebeurde na de aanslagen van 11 september wanneer de eerste administratie van G. W. Bush een bedrag van \$582 miljoen achterstallige schulden aan de VN betaalde. Hier blijkt dat de betaling van de Amerikaanse bijdragen aan de VN een middel zijn om de VN te controleren (Novosseloff, 2001, 21; 2003, 428).

²⁴ Inmiddels is deze dilemma opgelost volgens Hassner: "[...] *the Americans are absolutely against any encroachment on their own sovereignty but absolutely in favour of intervention against others (in principle, if not necessarily in practice where, despite the pleas of those who wish to transform them into fierce warriors, they continue to prefer global management to direct engagement). And that by definition betrays an imperial mentality*" (Hassner, 2002, 47).

VS beperkte vitale belangen en mag ze geen allianties aangaan met andere naties. Terwijl de linkse internationalisten sceptisch stonden tegenover de Amerikaanse macht en een breder waaier van vitale belangen nastreven naast die van de isolationisten, zoals het verspreiden van de democratie en de markteconomie in de hele wereld. De isolationisten waren voor protectionisme terwijl de internationalisten juist voor competitieve markten en multilateralisme kiezen. De eersten geloven eerder op "hard power", indien noodzakelijk militair geweld, terwijl de laatstgenoemden eerder op "soft power", overtuigingskracht (Radoykov, 2001, 45; Feulner, 1996; Hassner, 2002, 20-22; 34-35; 47).

Deze belangrijke verschillen hadden aan de Amerikaanse beleidsmakers de grootste moeilijkheden toegediend om een duidelijk onderscheid te maken tussen hun centrale, wezenlijke belangen en de minder prominente of de periferie belangen om zo prioriteiten op de internationale arena duidelijk te kunnen stellen. Dit lijkt dan ook niet zo eenvoudig te zijn voor een actor zoals Amerika, zelfs tijdens het Koude Oorlog, zoals dat president Carter dat zei: *"Le monde que nous avons à affronter est bien trop compliqué pour notre politique étrangère se résume en une seule idée ou en un slogan [...]. Nos intérêts sont trop diversifiés, nos défis trop différents (Radoykov, 2001, 44)*. De steeds groter wordende complexiteit van de wereld zorgt dat het formuleren en het definiëren van belangen een heel moeilijke opdracht wordt. Noodgedwongen, de Amerikaanse engagementen in het buitenland moeten gelegitimeerd worden in een melange van economische, strategische, of historische belangen, op waarden, of zoals nu de strijd tegen het terrorisme (Novosseloff, 2001, 17; Radoykov, 2001, 46).

Toch blijft het nationale belang, dat gedefinieerd wordt in de strategische militaire termen, onveranderd voor beide strekkingen, namelijk het verdedigen van de nationale veiligheid door de handhaving van de economische en militaire suprematie, het verzekeren van noodzakelijke strategische energiebronnen, door het beletten dat strategische geopolitieke regio's met economische bronnen van strategische belang o.a. olie, onder de dominantie van andere staten vallen, het handhaven van het international systeem, zijn een paar van de Amerikaanse vitale belangen. Dit zijn zogenaamde "harde" of vitale belangen die relatief gemakkelijk definieerbaar zijn. Deze vitale nationale belangen zijn onontbeerlijk en intrinsiek niet negotieerbaar, zodat de VS bereid is om deze belangen te verdedigen met welk middel dan ook. De andere categorie van Amerikaanse belangen zijn de zogenaamde "soft" belangen, belangrijke maar toch niet vitale belangen. De belangrijke niet vitale Amerikaanse belangen zijn het bevorderen van politiek-economisch ontwikkelingshulp, het verspreiden van de democratie, het bevorderen van mensenrechten en menselijke ontwikkeling. De VN zouden eerder op deze 'soft' belangen kunnen gerangschikt worden (Novosseloff, 2001, 17; Radoykov, 2001, 45-46; Feulner, 1996).

Voorals sinds de administratie van Clinton werd het nationale belang meer en meer gewogen met de economische relaties, de financiële en commerciële competitie. Het meest verdedigde argument was dat de vitaliteit van de economie de nationale veiligheid constitueert. Het wereldkarakter van de Amerikaanse suprematie werd in de eerste plaats bepaald volgens voornamelijk economische criteria. Daarom is een regionale stabiliteit, het verdedigen van de vrije markt economie en het behouden van militaire suprematie van wezenlijke belang voor de Amerikaanse beleidsmakers. Het behouden en het versterken van de allianties blijkt dan ook aangewezen. Maar er bestond geen enkele consensus over de soft belangen of ze al dan niet in de nationale belangen moeten geïncorporeerd worden. Maar voor de idealistische school, de democratie, de rechten van de mens en de humanitaire overwegingen maken wél deel uit van de Amerikaanse waarden en moeten geïncorporeerd worden in de evaluatie van het nationale belang. De realistische school

heeft dan ook veel minder begrip voor deze soft belangen. Beide strekkingen getuigen van een andere visie op de Amerikaanse houding tegenover de VN (Novosseloff, 2001, 17; Radoykov, 2001, 46).

2.6.2. De situering van de VN op de Amerikaanse nationale belangen

2.6.2.1. De VN als instrument van *realpolitik*

De uitgangspunten en doeleinden van alle staten zijn het maximaliseren van hun nationale belangen. Voor de meeste staten wordt de VN voornamelijk beschouwd als een instrument van het buitenlands beleid, om hun belangen te verdedigen en het bereiken van specifieke doelenden. Elke staat probeert zijn nationale belangen te maximaliseren via de VN en hun internationale positionering wordt dan ook bepaald door hun nationale belangen. Het streven van het nationale belang binnen de VN is niet uitzonderlijk voor de VS; het grote verschil bestaat er echter in dat de VS over meest structurele macht beschikken om hun belangen steviger te kunnen verdedigen. Wat uniek is bij de VS is dat, door zijn immense macht en door zijn wereldwijde belangen en verplichtingen, ze er in geloven dat ze desnoods unilateraal kunnen handelen en de internationale instellingen kunnen gebruiken zolang ze in overeenstemming zijn met de Amerikaanse agenda. Zo beschikken de VS over de keuzemogelijkheid om unilateraal of multilateraal te handelen, iets wat voor de meeste staten helemaal niet zo evident is. Trouwens de USSR handelde op dezelfde wijze toen zij nog van die status genoten (Trent, 1995, 466; 490).

Volgens Trent, des te groter de beschikkingmogelijkheden van een staat, bijvoorbeeld de VS, des te meer zal ze geloven dat ze onafhankelijk kan handelen dankzij haar positie op het internationale systeem. Des te meer zal de VS de VN eerder beschouwen als een instrument van haar buitenlands beleid, dan een forum van collegiale en multilaterale activiteit. Des te meer zal de VN beschouwd worden als een diplomatisch forum tussen veel anderen, waar andere bilaterale en multilaterale organisaties zoals de G8, EU, NATO etc de voorkeur krijgen. Compleet het tegenovergestelde is voor de andere zwakkere staten waar. Hoe meer een staat afhankelijk is van multilaterale instellingen zoals de VN om zijn nationale belangen te behartigen, des te meer zal hij voorstander zijn voor de versterking van deze multilaterale instelling. En dit dan ook zuiver uit nationaal belang, en niet uit universele of idealistische overwegingen (Trent, 1995, 466; 490; Holmes, 2004a).

De politiek binnen de VN is er in functie van blokken met wederzijdse belangen, en dit voor zowel lange processen als voor tijdelijke issuespecifieke coalities. Alleen in die mate van de nationale belangen van de staten zal de VN een globale instelling zijn. Voor de meeste is het een instrument, hetzelfde als voor de VS geldt ook voor FR bijvoorbeeld. De VN is relatief niet kostelijk voor FR, maar verschaft een prestigieuze status als één van de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad, zelden bedreigd de VN haar vitale nationale belangen. Daarom de Franse steun aan de multilaterale instellingen. Staten blijven dus onherroepelijk hun belangen behartigen, wat op zich met de ideeën van neorealisme van Kenneth Waltz overeenstemt. En zoals dat Delwaide en Geeraerts beschrijven, internationale instellingen en regimes kunnen volgens de "realisten" niet veel veranderen. Zelf de neoliberale denkers, zoals Robert Keohane en Joseph Nye, die geloven dat instellingen en de complexe interdependentie de internationale relaties domineren, kunnen dit realistische karakter van de wereldorde niet ontkenen. De hoop dat internationale organisaties zouden uitgroeien tot onafhankelijke krachten, die machtige staten in bedwang kunnen houden, laat staan het hoofd bieden, is vanuit een realistisch perspectief zeker ijdel

te noemen (Trent, 1995, 468; Delwaide & Geeraerts, 2004, 89; Jackson & Sorensen, 1999, 48-49; 52).

Dit hoewel het bestaan van de VN niet al te best passen in het beeld van de realisten over de wereldorde. De VN kunnen best door de theorieën van de *International Society*, of de English School, o.a. de denkers zoals Martin Wight en Hedley Bull verklaard worden. Ze erkennen het staatssysteem en het belang van macht en nationale belangen op de internationale betrekkingen maar verwerpen het enge beeld van de wereldpolitiek waar er geen internationale normen en samenwerking kunnen bestaan. Hun beeld van de staat is een combinatie van de Machtsstaat en een Rechtsstaat, waarbij zowel macht als rechtsnormen belangrijke facetten zijn van de internationale betrekkingen. De VN demonstreren tegelijkertijd beide elementen van macht en recht in de huidige internationaal gemeenschap. De Veiligheidsraad is een weerspiegeling van de realiteit van de ongelijke machtsverhoudingen tussen de staten in de wereldpolitiek. Dit is de realistische macht en de ongelijkheid op de internationale gemeenschap. Maar de Algemene Vergadering van de VN weerspiegelt dan in tegenstelling tot de Veiligheidsraad het principe van de gelijkheid tussen de staten door het one-state-one-vote-principe. De VN heeft het internationale recht en de rechten van de mens sinds de *Universal Declaration of Human Rights* in 1948 tot op heden gepromoot. Vandaag zijn deze normen op een veelzijdige manier aanwezig. Dit is het kosmopolitische of solidaristische element van de internationale gemeenschap, dat voor de realisten moeilijk te begrijpen is (Jackson & Sorensen, 1999, 53-55).

2.6.2.2. Twee tegenovergestelde visies

Volgens Dreier e.a. zijn de verhoudingen tussen de VS en de VN altijd haaks geweest en blijft nog steeds één van de meest gevoelige issues binnen het Amerikaanse buitenlandse beleid. De diepgewortelde tegenstrijdige attitudes worden ook weerspiegeld op het debat over de rol van de VS in de VN tussen twee tegengestelde visies, waarbij de conservatieve realisten zeer sceptisch zijn en zelfs de terugtrekking van de VS uit de VN hebben gewild, en de andere extreme, die van de liberalen, of idealisten die verdedigen het Amerikaanse lidmaatschap aan de VN zonder reserves. Dit heeft het heel moeilijk gemaakt voor de VS om een constructief beleid uit te stippelen om tegelijk de VN te versterken en de belangen van de VS beter te behartigen. Toch is voor de VS de VN nuttig zolang dat het als een instrument van haar beleid of als een middel voor het handhaven van de internationale regimes kan dienen. De meeste Amerikaanse beleidsmakers van het buitenlands beleid geloven niet dat de VN als een primaire *focal point* kan dienen voor het beleid van de VS. En dit ongeacht het belang voor het buitenlands beleid, de VN zijn niet in het epicentrum van het Amerikaanse buitenlandse beleid. Zoals boven aangehaald zijn de VN geen *sine qua non* om op de internationale arena op te treden. Deze verschillen, vooral tussen de zogenaamde realistische en idealistische strekkingen, hebben belangrijke gevolgen voor het belang van de VN en het multilateralisme in het algemeen (Novosseloff, 2001, 18; Trent, 1995, 468; Dreier e.a. 2002, 6; 12).

2.6.2.3. De realistische visie

Voor de realistische strekking is de steun aan de internationale instellingen ondergeschikt en slechts aanvullend aan de Amerikaanse belangen. Voor deze strekking is alles wat te maken heeft met bescherming van de rechten van de mens, respect van het internationale

recht of het vraagstuk van de humanitaire interventies, moeilijk in termen van nationale belangen te definiëren. In tegenstelling tot de rest van de wereld, waarbij de VN worden gepercipieerd als een hogere instelling dan de natiestaat, hebben deze realisten in de VS een belangrijke invloed om het scepticisme aan te wakkeren. Dit scepticisme tegenover de VN wordt ook in termen van het Amerikaanse exceptionalisme verklaard, dat de VS gewoonweg anders is dan andere landen. Voor deze strekking lijden de VN aan een legitimiteitscrisis. Dit wordt ook beïnvloed door de geschiedenis van de VS, waarbij het wantrouwen tegenover de regering en het geloof in de individuele vrijheid kenmerkend zijn geweest. Als een deel van de Amerikanen sceptisch zijn tegenover de eigen regering, is volgens Bolton ook te begrijpen dat ze ook sceptisch zullen zijn tegenover de VN die uit 191 andere regeringen bestaat. Deze aspecten en ook andere mislukkingen van de VN (uiteindelijk van de staten zelf) worden met klem naar voren gebracht door deze strekking en het belang en het nut van de VN steeds in vraag stellen, en door het te delegitimeren en te discrediteren, door de mislukkingen van de staten in de schoenen van de VN te schuiven (Novosseloff, 2001, 18; Radoykov, 2001, 46; Bolton, 1997).

2.6.2.4. De idealistische visie

Voor de verdedigers van het multilateralisme, die van de idealistische, liberale strekking, maakt de VN wél deel uit van de Amerikaanse belangen, omdat de VS en de VN hetzelfde doel nastreven, namelijk de promotie en het handhaven van de vrede en veiligheid in de wereld, het bevorderen van de duurzame ontwikkeling en de promotie en bescherming van de rechten van de mens. Volgens deze strekking hebben de VN al meermaals bewezen hoe belangrijk ze zijn onder meer door het legitimeren van verscheidende interventies van de VS, hetgeen ook heeft bijgedragen tot het delen van de politieke, financiële en materiele verantwoordelijkheid voor het handhaven van de wereldvrede. Volgens Wedgwood heeft de VN aan de VS de middelen verschaft om op te treden tegen het terrorisme, tegen de proliferatie van de massavernietigingswapens, heeft bijgedragen tot de handhaving van de regionale stabiliteit bij de burgeroorlogen en etnische conflicten. De veiligheidsraad is door de VS gebruikt om sancties op te leggen tegen schurkstaten, zoals Irak. Ook al behoudt de VS altijd het recht om desnoods zonder de toestemming van de VN op te treden, de VN is belangrijk voor het beschermen van de Amerikaanse belangen. In plaats van scepticisme benadrukt deze strekking om de VN te hervormen naar een meer effectieve multilateraal instrument. Binnen deze strekking wordt de VN niet als de enige bron van de internationale legitimiteit gezien. Dit omdat volgens Holmes er ook schurkstaten bijzitten zoals Soedan, Noord Korea of Cuba die geen boodschap hebben aan de Charter van de VN. Dit belangrijk democratische deficit zal bepalend zijn voor de legitimiteit van de VN volgens Holmes, maar de VN blijft nog altijd een belangrijk instrument voor het Amerikaanse buitenlandse beleid (Novosseloff, 2001, 18; Birenbaum, 1997; Wedgwood, 2000; Radoykov, 2001, 46; Holmes, 2004a).

2.6.3. De Amerikaanse vertegenwoordigers aan de VN en pro-VN stemmen

Het zijn vooral de verschillende Amerikaanse vertegenwoordigers aan de VN die het belang van de VN voor het bevorderen van de Amerikaanse belangen duidelijker stellen. Bill Richardson, die in 1997 de Amerikaanse vertegenwoordiger aan de VN werd, erkend heel duidelijk het belang van de VN: *"The United Nations is a very important tool for advancing American foreign policy interest and building international support for U.S. foreign policy [...] the United Nation is an arena of handling some of the major problems*

faced by the United States and the world [...] the United States can best advance its interests, and save taxpayer money, by approaching these transnational problems in a multinational fashion, building support for American goals multilaterally. And the United Nations is the best vehicle to achieve these goals" (Aita e.a., 1997, 5). Hieruit blijkt duidelijk hoe belangrijk de VN zijn voor het legitimeren van het Amerikaanse beleid en het bevorderen van de globale Amerikaanse belangen. In de toespraak van 1996 aan de Algemene Vergadering van de VN legde president Clinton duidelijk de nadruk op het belang van de VN op de interdependentie van de wereld "In this time of challenge and change, the United Nations is more important than ever before, because our world is more interdependent than ever before" (Aita e.a., 1997, 2)

Richard Holbrooke, de laatste vertegenwoordiger aan de VN tijdens de Clinton administratie, geeft een andere eigen definitie van de belangen van de VS aan de VN; "*De façon simple, les Nations Unies- bien qu'étant une institution imparfaite- continuent d'être un instrument de politique étrangère crucial pour défendre notre intérêt national. Pour ce qui concerne les questions de coût - humain comme financier -, elles constituent un forum au travers duquel nous poursuivons beaucoup de nos objectifs de sécurité nationale moyennant des dépenses relativement réduites. Pour ce qui concerne les considérations de nature politique, l'ONU représente un moyen par lequel nous pouvons obtenir un soutien international à notre politique étrangère"*(Novosseloff, 2001, 18).

In een rapport verschenen in 2002 van de *Council on Foreign Relations and Freedom House* met als titel "Enhancing U.S. Leadership at the United Nations", werd nogmaals nadruk gelegd op het belang van de VN voor het behartigen van de Amerikaanse belangen en het bewaren van vrede en veiligheid in de wereld. Volgens dit rapport kan de VN als een belangrijk instrument ingezet worden om de Amerikaanse waarden en belangen te behartigen. Een sterker engagement van de VS zal de VN verder versterken om te streven naar een grotere steun voor de democratische principes in de wereld, het beschermen van de rechten van de mens en de strijd tegen het terrorisme. Het rapport benadrukt meermaals het feit dat de VS intensiever moet samenwerken met de VN en de democratische naties, die meer dan 60 procent van alle lidstaten constitueren (121 van de 191), en dit om de ondemocratische en repressieve regimes onder druk te zetten zich te hervormen en de fundamentele rechten die in de Charter van de VN zijn vervat, te eerbiedigen. Enkel door het samenwerken met andere democratische staten kan men beletten dat landen zoals Soedan en China mogen oordelen over de schending van de mensenrechten in de mensenrechtencommissie van de VN (Dreier e.a., 2002, 5-8; 10).

De nieuwe uitdaging van het Amerikaanse leiderschap moet erin bestaan de VN te ondersteunen een globale integratie van alle democratieën tot stand te brengen, waarbij alle lidstaten de nobele idealen van de Charter van de VN moeten aanvaarden en eerbiedigen. Enkel zo, oordeelt het rapport, zal men de ontwikkeling en de veiligheid van de wereld bevorderen. De onvermijdelijke tegenstand van de Amerikaanse hegemonie door de andere staten moet de Amerikaanse diplomaten inzetten om de standpunten van de VS duidelijker te stellen en de compromisgeest met andere democratische naties te versterken, maar moet steeds het recht voorbehouden om eventueel unilateraal op te treden bij gebrek aan consensus (Dreier e.a., 2002, 18-19).

Dit gezegd hebbend blijft het Amerikaanse nationale belang op de VN nog te definiëren, wat niet weg neemt dat er een strategisch nationale belang bestaat, maar dan een niet gedefinieerde nationale belang. Het is datgene dat zorgt voor een melange van geopolitieke, strategische belangen en ethische en morele principes, het handhaven van het

imago en de geloofwaardigheid. Volgens Novosseloff bemoeilijkt deze mengeling de mogelijkheid om de plaats van de VS tegenover de VN te bepalen en ook de doelen die de VS binnen de VN nastreven. Dit wordt moeilijker als er verschillende definities bestaan van de Amerikaanse nationale belangen en de situering van de VN hieromtrent. De definitie van het nationale belang die afhankelijk is van de interactie van de verschillende machten, heeft een onduidelijke en soms onvoorspelbaar beeld van het buitenlands beleid en de houding tegenover de VN. Dit zal echter in het volgende hoofdstuk uitgebreider in kaart worden gebracht (Novosseloff, 2001, 18).

2.7. Conclusie

Dat de VS vandaag de internationale arena domineren door een nooit gezien overwicht, is een niet te betwisten feit. Het strategische onevenwichtige vacuüm vlak na het uiteenspaten van de USSR werd ingevuld door een verder uitgebreide VS. Het Amerikaanse buitenlands beleid draagt dit ongeëvenaard, overweldigend veelzijdige machtspotentieel dat verregaande gevolgen kan hebben op het gehele internationale systeem. Doch de diepe klassieke tegenstellingen die sinds haar ontstaan het buitenlandse beleid hebben gekenmerkt, zorgen voor incoherentie en onduidelijkheid, vooral na het einde van de Koude Oorlog, zonder daarbij de werking van het Amerikaanse establishment te noemen, die we in het volgende hoofdstuk zullen behandelen. Deze tegenstellingen, tussen de realisten en idealisten, isolationisten en internationalisten, unilateralisme en multilateralisme hebben een blijvende invloed op het Amerikaanse beleid tegenover de VN en de rest van de wereld. Zijn kunnen het Amerikaanse beleid tegenover de VN naar verschillende uiteenlopende richtingen sturen, met alle gevolgen van dien voor de coherentie en de geloofwaardigheid van de VS binnen de VN. Het Amerikaanse beleid tegenover de VN dient dan ook vanuit dit uitgangspunt gezien worden. En verdere integratie en interdependentie van de wereld, waarbij de VS geen keuze heeft dan die van internationalisme, zal de houding van de VS verregaande gevolgen hebben voor de VN en het internationale systeem. Gezien de status van de VS is en blijft de VN geen *sine qua non* om in de wereld op te treden. Ook al zijn er aanwijzingen dat de VN wel als een belangrijk instrument kan dienen voor het bevorderen van de Amerikaanse belangen, toch is dit niet zo duidelijk gedefinieerd. Zo blijft er een niet gedefinieerde aanwijzing met strategisch belang. Deze ambiguïteit van de VS tegenover de VN maakt dat de VN een niet duidelijke en consistente plaats hebben binnen het Amerikaanse beleid.

Hoofdstuk III. De formulering van het Amerikaanse beleid tegenover de VN

3. Inleiding

Het Amerikaanse beleid tegenover de VN wordt zoals in geen enkel ander land bepaald door een grote, toenemende pluraliteit van actoren. En de interactie tussen deze actoren is steeds in beweging en onderhevig aan de evolutie in het binnen- en buitenland. Zonder deze binnenlandse factoren te analyseren kan men het Amerikaanse beleid tegenover de VN niet begrijpen. In dit hoofdstuk zullen we trachten een schets te maken van de belangrijkste actoren op het vlak van het buitenlands beleid. Concreet: hoe deze actoren functioneren, wat hun bevoegdheden zijn en wat hun impact is op het buitenlands beleid en het beleid tegenover de VN in het bijzonder. Eerst zullen we de eigenaardigheid van het Amerikaanse beleid tegenover de VN bespreken, daarna zullen we de dynamische interactie van de *checks and balances* voornamelijk tussen het Congres en de president in kaart brengen. We zullen veel aandacht besteden aan het Congres omdat dat zoveel macht heeft, wat betreft het buitenlands beleid en het beleid tegenover de VN. Om een behoorlijke schets te geven zal het nodig zijn om de werking van het Congres in kaart te brengen en de evolutie die het heeft ondergaan na het einde van de Koude Oorlog. Ook de rol van de president en de belangrijkste departementen van de uitvoerende macht zullen op dezelfde wijze behandeld worden. Ten laatste zullen we het hebben over de macht van de belangengroepen, *think tanks* en de publieke opinie. We zullen een totaalbeeld proberen te schetsen van deze onderwerpen.

3.1. De eigenaardige formulering van het Amerikaanse beleid tegenover de VN

Voor de meeste staten wordt het beleid tegenover de VN vooral door de uitvoerende macht bepaald, met een relatief onverschillige wetgevende macht. De besluitvorming inzake het beleid tegenover de VN wordt voornamelijk bepaald door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, geleid en gesteund door de politieke elite. Het wordt ook beïnvloed door de verscheidende NGOs en een weinig geïnformeerde publieke opinie. GB en vooral de VS zijn daarbij een uitzondering. In vergelijking met de meeste landen is het Britse beleid tegenover de VN meer onderhevig aan een relatieve betrokkenheid van de wetgevende macht. Maar het is niet te vergelijken met het formuleren van het Amerikaanse beleid tegenover de VN. Het Amerikaanse beleid tegenover de VN is veel meer afhankelijk van de binnenlandse aangelegenheden en van een sterk, invloedrijk, onafhankelijk Congres (Luck, 2003, 28-29; Trent, 1995, 479).

Het Amerikaanse beleid tegenover de VN is sterk politiek geladen, onderhevig aan ideologische geschillen en electorale logica, en in minder mate beïnvloed door de bureaucratie van Buitenlandse Zaken. Het is bijgevolg, zoals in geen enkel andere land, open voor meer radicale verschuivingen. Ontelbare veranderingen in de omstandigheden, zowel intern als extern kunnen zeer belangrijke gevolgen hebben voor dit beleid. Ook de politieke cultuur en het Amerikaanse scepticisme tegenover de centrale macht en autoriteit speelt een heel belangrijke rol. Traditioneel werden de verhoudingen met de VN geleid door het fiat van de President, vooral door het *White House*. Geleidelijk aan, zoals het Amerikaanse systeem van *Checks and Balances* hoort te werken, probeerde het Congres een tegenwicht te vormen tegenover het beleid van de President, en is daardoor veel meer betrokken geraakt. Hoewel de VN niet hoog op de agenda van het Congres staan,

debateert het Amerikaanse Congres meer dan elk ander parlement over de VN, zijn activiteiten en de implicaties op de Amerikaanse belangen (Luck, 2003, 28-29; Trent, 1995, 479-481; Foot & MacFarlone & Mastanduno, 2003, 9-10).

De stemming van de begroting van de VN is slachtoffer van de fiscale, budgettaire en politieke overwegingen van de gedecentraliseerde en gefragmenteerde besluitvorming van het Congres. Sedert de jaren tachtig is het beleid tegenover de VN onvoorspelbaar en incoherent geworden door talrijke legislatieve hindernissen, het traditionele parochialisme, de teloorgang van het partijleiderschap, de fragmentatie en proliferatie van de verscheidene comités en subcomités, en de single-issue politiek. Al deze elementen zijn gestoeld op de verregaande individualistische aard van de Amerikaanse politiek. Bovendien hebben deze elementen ervoor gezorgd dat Congresleden onrealistische beleidsdoelen nastreven omwille van een persoonlijke politieke winst. Het leiderschap van de president is allesbehalve verzekerd. Zijn doorslaggevende overtuigingskracht heeft een beslissend impact alleen als hij dat uitoefent. Het Congres kan dan bij de afwezigheid van een direct betrokken resident op het buitenlands beleid alsmaar terrein winnen. Dit ondanks het feit dat het Congres zich meer en meer op de binnenlandse aangelegenheden toespitst, wat op lange termijn de belangrijkste dreiging constitueert voor de Amerikaanse steun aan de VN. Deze sterke invloed van het Congres kan dan ook nauwelijks getemperd worden door een relatief zwak, onderbevolkt *International Organisation Bureau* van het *State Department* dat weinig multilaterale training en financiële middelen heeft (Luck, 2003, 28-29; Trent, 1995, 479-481; Foot & MacFarlone & Mastanduno, 2003, 10).

3.1.2. Het formuleren van het Amerikaanse buitenlands beleid

Het formuleren van het Amerikaanse buitenlands beleid is altijd bemoeilijkt door het systeem zelf. De interactie en de interdependentie van de vele actoren hebben gezorgd voor een strijdlustige competitie. Trouwens, de Amerikaanse Grondwet met het zogenaamde *invitation to struggle*-principe heeft dat precies zo gewild doordat het buitenlands beleid moest gedeeld worden tussen de wetgevende en de uitvoerende macht om het privilege te winnen voor het bepalen van het Amerikaanse buitenlands beleid. Andere, niet onbelangrijke factoren zijn de bijzondere etnische verscheidenheid, en de stijgende politieke en regionale verdeeldheid door de veranderde immigratiestromen, vooral uit Latijns-Amerika en Azië en het zeer toegankelijke en beïnvloedbare karakter van het Amerikaanse politieke systeem. Ook het feit dat de VS een zeer groot land zijn, met verschillende belangen van de verschillende regio's zorgt ervoor dat het voor de beleidsmakers steeds moeilijker wordt om een duidelijke internationale agenda te formuleren. Het mag gemakkelijk lijken om de belangen en het beleid in theoretische concepten te definiëren, maar dit omzetten in praktijk in een zo divers, turbulent en zo open en democratisch land is allesbehalve eenvoudig (Novosseloff, 2001, 27; Cox, 1995, 9; Cameron, 2002, 82-86).

De verhouding der machten en de gevolgen daarvan op de mechanismen en instanties die verantwoordelijk zijn voor de uitstippelen van het buitenlands beleid tegenover de VN zijn typisch voor het Amerikaanse politieke bestel. Volgens Novosseloff, wordt de Amerikaanse politieke realiteit grotendeels door drie structurele determinanten gekenmerkt: de machtsverhoudingen tussen de uitvoerende, wetgevende en administratieve structuren, de principes waarop deze structuren steunen en het spel van andere actoren buiten deze structuren. Het is ook belangrijk om het buitenlandse beleid van de VS beter te begrijpen om het gewicht van de belangrijkste staatsinstellingen in kaart te kunnen

brengen, zoals het Congres, de president en de uitvoerende agentschappen zoals de *State Department* en *Defense Department*. We moeten ook rekening houden met de steeds groter wordende rol van de economische, politieke en etnische drukkingsgroepen. Het einde van de Koude Oorlog heeft ook een impact gehad op deze verhoudingen, vooral tussen de uitvoerende en wetgevende machten. De jure, zoals het in de grondwet staat vastgelegd, is het buitenlands beleid een gedeelde bevoegdheid, maar in een context van oorlog, is het de uitvoerende macht die de facto voorgang heeft gekregen van het Congres. En tot op vandaag blijft de historische rivaliteit van de uitvoerende en de wetgevende macht het Amerikaanse politieke landschap kenmerken (Novosseloff, 2001, 27; Cox, 1995, 9; Cameron, 2002, 82-86).

3.1.2.1. Een gefragmenteerd formulering van het buitenlands beleid

Op het institutionele vlak is het formuleren van het buitenlands beleid gefragmenteerd en gekenmerkt door een politieke dynamiek in constante evolutie. En die dynamiek is zeker kenmerkend wat het Congres betreft, waar de zeer uitgebreide commissies en subcommissies een aanzienlijke macht hebben in het bewerkstelligen van het buitenlands beleid. En het feit dat er om de twee jaar verkiezingen worden gehouden, hebben als gevolg dat deze commissies zeer snel herschikt worden. Zo kan het Congres van koers veranderen, en dit in functie van meerdere factoren, van het ontstaan van nieuwe politieke realiteiten tot de persoonlijke ambities van individuele leden, die een belangrijke rol kunnen spelen in het domein van het buitenlands beleid. Deze fragmentatie en dynamiek worden nog eens versterkt als men de quasi-onbestaande partijtucht van de Congresleden in acht neemt. Het betreft een federaal systeem waar de bron van de politieke macht van een Congreslid af hangt van de staat, zijn district waar hij eerst en vooral loyaal moet blijven en niet van zijn partij (Novosseloff, 2001, 31; Karns & Mingst, 1995, 424-435).

Dit systeem van besluitvorming kan ingewikkelder worden door de competitie tussen de verscheidene departementen en agentschappen, van de uitvoerende macht. Zo bijvoorbeeld is het gevoerde beleid van de *State Department* vaak verschillend van het beleid van de *Defense Department*. Afhankelijk van de inhoud van het behandelde onderwerp en de omstandigheden kan een echte rivaliteit ontstaan om het beleid van de president te volgen of bij te sturen. Eigenlijk maakt een diep wantrouwen vaak het beleid van de president en het Congres onoverbrugbaar en is het vaak een loodzware taak om een consensus te vinden. Deze politieke strijd voor het behouden van een evenwicht tussen de bevoegdheden van beide, sluit de wil niet uit om dit evenwicht naar zich toe te trekken. Het buitenlands beleid kan dan of gegijzeld worden door de ene of de andere of opgeofferd worden voor andere prioriteiten. Wanneer de president en de meerderheid in het Congres niet van dezelfde strekking zijn, dan wordt de politieke strijd heftiger. Wanneer er geen overeenstemming bestaat tussen beide over de rol van de VS in de internationale arena, is het Congres eerder geneigd om het beleid van de president tegen te gaan, ook al behoort de president tot de meerderheid. Het gaat dus veeleer om een politieke strijd tussen instellingen dan louter tussen politieke strekkingen (Novosseloff, 2001, 31; Karns & Mingst, 1995, 424-435).

3.1.3. De president en het Congres: grondwettelijk historische rivalen

De verhoudingen tussen de president en het Congres zijn gekenmerkt door een historische liefde-haat relatie, wellicht bevorderd door de eigenaardigheid van het Amerikaanse politieke systeem. De grondleggers van de Amerikaanse Republiek hebben voor het eerst voor de 'scheiding' tussen de uitvoerende, wetgevende en de rechterlijke machten geopteerd, de '*separated institutions sharing powers*'. Maar dit systeem, gebaseerd op de machtsscheiding, zou snel tot verlamming leiden als er geen wederzijdse links werden ingebouwd. De ingenieuze ontdekking kwam dan tot uiting in de dynamische '*checks and balances*' om de effecten van de machtsscheiding te verzachten. Zo werken de machtsscheiding en de '*checks and balances*' complementair: de scheiding der machten wordt gehanteerd ter bestrijding van machtsmisbruik en ten gunste van de efficiëntie van het overheidsoptreden, terwijl de '*checks and balances*' nodig zijn om te vermijden dat de ene macht de andere zou gaan overheersen, om zo tegelijk bescherming te bieden aan alle machten tegen eventuele machtsoverschrijdingen. Tot nu toe heeft nooit één van de machten de andere volledig gedomineerd. Bovendien beklemtonen deze machten, vooral de wetgevende en de uitvoerende macht hun prerogatieven op de Grondwet. De bevoegdheden van de president en het Congres weerspiegelen grotendeels de hedendaagse verhouding van de beide machten. De eigenaardigheid is dat de opstellers van de grondwet bewust geen voorrang aan de ene of de andere macht verleend hebben, maar ze hebben gekozen voor dit systeem van wederzijdse controle. Het is meer de geschiedenis, en de evolutie van de inhoud van het buitenlands beleid die de verhouding tussen beide tot het evenwicht van vandaag heeft gebracht. De Grondwet verleent dezelfde machten aan de president en het Congres - althans met een lichte voorkeur voor het Congres - en laat het over aan de omstandigheden door een '*invitation to struggle*' om te bepalen wie van beide het meest zal te zegen hebben over de finale beslissing (Grant, 2004, 21-23; Kerremans, 2001, 56-57; Novosseloff, 2001, 28-29; 43; Cameron, 2002, 75-77).

In oorlogstijden geniet de president een grotere onafhankelijkheid over die beslissingen betreffende het buitenlandse beleid, een relatieve onafhankelijkheid die eerder voortvloeit uit zijn overtuigingskracht op het Congres, dan uit zijn formeel grondwettelijke bevoegdheden. Vanaf het presidentschap van Franklin D. Roosevelt in 1933 is de macht van de president samen met een actievere rol van de federale overheid in de economie vrij snel drastisch toegenomen. Met de Tweede Wereldoorlog en de Koude Oorlog vlak daarna werd die toegenomen macht bestendig. En tijdens de jaren zestig bereikte het presidentschap zowat zijn hoogtepunt. De escalatie van de Vietnam-oorlog zorgde voor een verdere versterking van die rol, zodat sommige auteurs over een '*Imperiaal*' presidentschap spraken. Daardoor ontstonden heel veel frustraties om een consensus te bereiken tussen beide partijen in verband met het Amerikaanse beleid tijdens het Koude Oorlog. De rol van de president als opperbevelhebber versus de rol van het Congres in het verklaren van de oorlog zorgde ook voor verwarring. Maar vaak was het gevolg, wat betreft oorlogvoering, dat de president handelde alsof hij over een blanco beschikte vanwege het Congres handelde (Kerremans, 2001, 227-229; 399; Novosseloff, 2001, 28-29; 43; Cameron, 2002, 75-77; Grant, 2004, 85-86).

En als tegenwicht reageerde het Congres onder de vorm van een '*Joint Resolution*', de '*War Power Resolution*' van 1973 die de controle op de uitvoerende macht trachtte te versterken²⁵. Maar dit is weer te relativieren omdat van de meer dan tweehonderd

²⁵ De resolutie eist dat de president in alle mogelijke omstandigheden met het Congres moet overleggen, vóór het inzetten van troepen in vijandelijke omstandigheden of bij dreigende gewapende conflicten. Deze

Amerikaanse interventies in het buitenland, het Congres maar vijf keer de oorlog heeft verklaard. De president heeft ook een omweg gevonden om de interventies te rechtvaardigen in termen van dringendheid om zo het Congres voor een gestelde daad te stellen. In vreedstijd is elke president aan ernstige beperkingen onderworpen, wanneer hij met het Congres in overleg treedt betreffende wetsvoorstellen of andere beslissingen. Het Congres kan dan de beslissingen van de president zonder meer blokkeren. Geen van beide kan elkaar de wil opleggen. Het probleem is hier dat dit evenwicht vaak zeer stagnerend werkt wanneer belangrijke politieke thema's op de agenda komen te staan. Ook al is de relatie tussen de president en het Congres niet statisch, door de voortdurende evolutie, en ook door de ingrijpende gebeurtenissen zoals de Vietnam-oorlog en het Watergate-schandaal, één ding is zeker: zonder de steun van de Congres kan de president geen langetermijnbeleid voeren of volhouden. En sinds de Republikeinse verovering van het Congres in november 1994 kan men duidelijk van een assertief Congres spreken. Zoals we dat later zullen trachten duidelijk te maken, heeft dat overigens niet alleen te maken met die nieuwe conservatieve meerderheid, maar vooral het einde van de Koude Oorlog. Dat einde heeft een belangrijk argument van de president weggenomen om op een aantal terreinen zoals het buitenlands beleid een grote mate van autonomie op te eisen (Kerremans, 2001, 227-229; 392-396; 399; Novosseloff, 2001, 28-29; 43; Cameron, 2002, 75-77; Grant, 2004, 85-86).

3.2. De rol van het Congres op het beleid tegenover de VN

3.2.1. Een Congres en geen parlement

Volgens Lowi & Ginsberg kan geen enkele parlement in de wereld beter passen bij het begrip van een wetgevende macht dan het Amerikaanse Congres. Volgens Art. I G.W. is het Congres de "*first branch*" van de Amerikaanse regering. En tot de twintigste eeuw was het Congres en niet de uitvoerende macht het centrale besluitvormingsorgaan van de VS. Maar gedurende de twintigste eeuw moest het Congres ruimte maken voor een steeds sterkere uitvoerende macht. De evolutie en de *checks and balances* hebben beide machten herleid tot wat ze nu zijn. De scheiding tussen de uitvoerende en wetgevende machten heeft een bijzonder belangrijke betekenis gekregen als één van de belangrijkste binnenlandse bronnen van het Amerikaanse buitenlands beleid in het algemeen, en het beleid tegenover de VN in het bijzonder. Het buitenlands beleid evolueert volgens het evenwicht der machten en ook door de structuur en diens interne organisatie. Dit is vooral kenmerkend voor het Congres, met een exponentiële uitbreiding van zijn activiteiten, een gebrek aan interne partijdigheid, en een decentralisatie van zijn structuren (Lowi & Ginsberg, 1998, 103-105; Novosseloff, 2001, 32-33).

Volgens Grant ondergaat het Congres sinds het einde van de Koude Oorlog constant ingrijpende veranderingen. Dit heeft het Congres echter niet belet om voortdurend een tegenwicht te willen vormen tegen de uitvoerende macht. De stijgende spanning tussen beide machten, vooral na de Vietnam-oorlog, door het steeds aversiever wordende Congres, hebben belangrijke gevolgen gehad voor het Amerikaanse beleid tegenover de VN. En het is een machtsspel tussen machtige actoren. Het Congres kan rekenen op de Amerikaanse Grondwet waarin het verreweg de meeste aandacht krijgt, door middel van opsomming van de bevoegdheden van het Congres. Die is belangrijk voor zijn

resolutie geeft de President de toestemming het Amerikaanse leger in te zetten voor een periode van maximum zestig dagen, tenzij het Congres een dergelijke inzet binnen die periode goedkeurt of de oorlog verklaart aan het land waartegen de troepen zijn ingezet (Kerremans, 2001, 396).

positionering ten opzichte van de staten en ten opzichte van de andere federale machten, vooral dan de uitvoerende macht, in casu de president. Het Congres moest eerst en vooral een representatieve instelling zijn: representatief voor de bevolking en representatief voor de staten, wat zich in een bicameraal stelsel uitte, de *House of Representatives* en de *Senate*. Het Congres moest tegelijk een delibererend orgaan zijn. Het werd zo bedacht dat het juist vrij traag zou werken, zodat het voor meer denkwerk en meer overleg zou zorgen en dus voor een hogere kwaliteit als resultaat (Grant, 2004, 26; Kerremans, 2001, 266-268; Cameron; 2002, 77; Lowi & Ginsberg, 1998, 103-105).

Volgens Karremans, is het dan niet zo evident om het Amerikaanse Congres met een parlement zoals in andere geconsolideerde democratieën te vergelijken. Er wordt nadruk gelegd op het feit dat het Amerikaanse Congres geen parlement maar een Congres is, een plaats waar niet gepalaverd maar beslist wordt. En dit kan het Congres doen doordat het onafhankelijk van de uitvoerende macht kan fungeren. Ten eerste omdat de president rechtstreeks verkozen wordt door de bevolking. Daardoor hoeft het Congres geen rekening te houden met zijn regeringsstabiliteit, en dat is anders in de meeste geconsolideerde democratieën, waar de regering de parlementaire meerderheid onder controle houdt, wat een paradox op zich is²⁶. Het gevolg is, dat het Congres het voortbestaan van een regering niet in gevaar brengt, zelfs al is een meerderheid in het Congres gekant tegen de regering. Evenmin kan de regering, in casu de president het Congres ontbinden. Als reactie op de sterke uitbreiding van het overheidsapparaat ter beschikking van de president, heeft het Congres een aantal instrumenten gecreëerd om deze uitbreiding van de uitvoerende macht aan te kunnen. Een uitgebreide bureaucratie en aanzienlijke financiële middelen voor de Congresleden, commissies en een proliferatie van subcommissies waren het gevolg. Het Congres heeft dus niet alleen de juridische middelen om een sterke politieke en wetgevende rol te spelen, het heeft ook een uitgebreide bureaucratie, financiële middelen en instrumenten om deze taken krachtadig uit te voeren. Een ander belangrijk kenmerk voor het Amerikaanse Congres is, dat de afwezigheid van partijdiscipline zeer belangrijke (vaak negatieve) gevolgen heeft op het formuleren van het buitenlands beleid, zoals we dat later zullen trachten toe te lichten. De redenen daarvoor zijn de rol van het kiessysteem, de sterke regionale basis van de politieke partijen, en de manier waarop verkiezingscampagnes gefinancierd worden (Kerremans, 2001, 264-266; Lowi & Ginsberg, 1998, 118-120).

²⁶ De Belgische situatie kan dit goed illustreren. Volgens art. 36 van de Grondwet wordt de federale wetgevende macht gezamenlijk uitgeoefend door de Koning, de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat. Het Parlement beschikt krachtens uitdrukkelijke grondwettelijke bepalingen, over een zeer brede waaier van mogelijkheden om de regering van zeer nabij de controleren. Maar de discrepantie tussen de politiek-maatschappelijk realiteit en de bedoeling van de Grondwetgever van 1831 die het Parlement in het Belgische Staatsbestel dé determinerende rol toebedeelde, is zeer groot zoals dit citaat van Professor Van Caenegem laat blijken: *"Thans is het parlement een - gewoonlijk lege- vergaderzaal waar leden die door de partijbesturen zijn aangeduid (d.w.z. op verkiesbare plaatsen op de partijlijsten gezet) de wetten stemmen die zijn gewild door de regering (waarvan de leden alweer door de partijbesturen zij aangeduid). Zij keuren ook meestal de begrotingen goed nadat de desbetreffende gelden door die regering al lang zijn uitgeven. Als die regering het verlangt, worden haar door die parlementariërs ook volmachten verleend. [...] volgens art. 37 van de grondwet worden de voorzitters van de Kamer en de Senaat door de leden zelf verkozen. In feite heeft de volksvertegenwoordiging zelfs dat, nochtans vanzelfsprekend recht verloren, aangezien de voorzitters, volgens de huidige geplogenheden, door de partijen worden aangeduid, als een element bij de verdeling der functies tijdens het formatieberaad. [...]"* (Beirlaen, x, 5-6).

3.2.2. De bevoegdheden van het Congres: de financiële controle als de belangrijkste

Zowel het Huis van de Afgevaardigden als de Senaat hebben dezelfde verantwoordelijkheid wat betreft het definiëren en bestraffen van piraterij, ernstige misdaden in de open zeeën en misdaden tegen het staatsrecht, het verklaren van oorlog, het oprichten en instandhouden van strijdmachten, het heffen van belastingen, het persen van geld, het regelen van handel met andere landen en tussen de Amerikaanse staten onderling, en de exclusieve wetgevende bevoegdheid²⁷. Wat betreft het buitenlands beleid: ook al proberen beide kamers in de mate van het mogelijke hun werk te coördineren, het is de Senaat die voorrang krijgt bij het beraadslagen en onderhandelen over de internationale verdragen en benoemingen. Maar de belangrijkste bevoegdheid m.b.t. het buitenlands beleid is vooral de financiële controle op het beleid van de president, de zogenaamde "*Power of the Purse*", politiek een zeer belangrijke bevoegdheid, zoals we later zullen zien met betrekking tot het betalen van de bijdragen aan de VN. En het Congres heeft veel te zeggen wat betreft het Amerikaanse beleid tegenover de VN (Novosseloff, 2001, 33; 39; Kerremans, 2001, 269; Cameron, 2002, 70; Grant, 2004, 68).

De Senaat moet over de Amerikaanse ratificatie van de charters van de internationale organisaties beraadslagen en ze goedkeuren. Hetzelfde moet gebeuren voor het benoemen van de Amerikaanse ambassadeurs bij agentschappen van de VN wereldwijd. Door middel van regelmatige hearings kan het Congres toezicht verwerven op de verscheidene aspecten van Amerikaans beleid tegenover de instellingen van de VN. Met het meest belangrijke wapen in handen, namelijk de financiële en budgettaire controle, door de goedkeuring van de begroting en de uitgaven, vooral door het werk van de *Congressional Budget Office*, *Appropriations Committees* en de *Ways and Means Committee* kan het Congres een directe en wezenlijke invloed uitoefenen op het Amerikaanse beleid tegenover de VN. Of beter: op die manier kan het Congres zo ook de agenda van de uitvoerende macht, en daardoor die van de Amerikaanse vertegenwoordiger in de VN grotendeels bepalen. De budgettaire en financiële controle blijft de belangrijkste bevoegdheid van het Congres tegenover de uitvoerende macht. Het Congres kan de beslissingen van de president vertragen, amenderen, de geldkraan beperken of dicht draaien. De ruimte van de president wordt op een essentiële manier beperkt door de macht van het Congres om de portefeuille te controleren, wat als de belangrijkste macht in de VS wordt beschouwd. De financiële controle wordt een heel doeltreffend middel van het Congres om een bepaald beleid te ondersteunen en een ander tegen te gaan. Het is voornamelijk op deze manier dat het Congres het Amerikaanse beleid versus de VN kan bepalen (Karns & Mingst, 1995, 425; Novosseloff, 2001, 39; Kerremans, 2001, 269; Cameron, 2002, 70; Grant, 2004, 68).

3.2.3. De interne organisatie van het Congres. Het commissiesysteem

De voortdurende evolutie van de inhoud en het belang van de bevoegdheden van het Congres, heeft geleid tot de constante aanpassing van de structuren van het Congres om deze evolutie aan te kunnen. Deze aanpassingen waren vaak uitgelokt om de evolutie en de versterking van de rol van de uitvoerende macht binnen de perken te houden, wat op zich de werklast van het Congres alsmear deed toenemen. Door deze constante toename van de

²⁷ Zeer belangrijk is erop te wijzen dat de opsomming van de bevoegdheden van het Congres door de *Elastic Clause* niet exhaustief opgevat worden; deze clause wordt beschouwd als een *indefinite reservoir of implied powers* (Kerremans, 2001, 269).

werklast van het Congres, en het toenemende belang van het uitoefenen van het werk van het Congreslid is de ontwikkeling en de betekenis van het commissiesysteem binnen het Congres verder versterkt. In het interbellum en daarna werd de rol van de commissies verder versterkt, en er werden nieuwe interne reglementen zoals de *Legislative Reorganisation Act of 1946* vastgesteld om het commissiewerk duidelijk en overzichtelijk te maken, onder meer door het beperken van het aantal commissies. Maar als gevolg van deze beperking explodeerde een proliferatie van het aantal subcommissies, 140 in het Huis en 90 in de Senaat. Dit was ook mede door de sterke toename van het overheidsoptreden sinds Roosevelt en zijn *New Deal* beleid en vooral in de jaren zestig door de *Great Society* van Johnson en de daaruit volgende vraag naar gespecialiseerde kennis over het gevoerde beleid van de President (Kerremans, 2001, 322-323; 325; 327).

Om zich te kunnen informeren over de gang van zaken heeft het Congres traditioneel hearings gebruikt. Daarenboven heeft het Congres verder verscheidende speciale instanties opgericht zoals de *General Accounting Office* (GAO) om diepgaande expertise te verschaffen over specifieke issues. Vooral de GAO is in de laatste jaren een belangrijke bron geweest van studie over verschillende aspecten van de VN. De GAO wordt door de Congresleden aangespoord om bepaalde hot issues op te pikken en te bestuderen. In de laatste jaren versterkt het Congres nog eens zijn belangrijkste instrumenten zoals de GAO, *Congressional Budget Office* (CBO), *Congressional Research Service* (CRS) met een record aan nieuwe experts uit verschillende domeinen. De belangrijkste commissies zijn de *Standing Committees*, zoals de *Appropriations Committees* bijvoorbeeld, en ook *Special Committees en Joint Committees*, die nog veel onderverdelingen kennen met de subcommissies daarbij. Het geheel van deze commissies moet op een zeer praktische manier het buitenlands beleid onder permanent toezicht houden, door diepe onderzoeken te verrichten over verscheidene vraagstukken, door middel van regelmatige hearings. Zij raadplegen elk van de beleidsvoerders verantwoordelijk voor het buitenlandse beleid en voor het sluiten van internationale verdragen (Novosseloff, 2001, 33; Karns & Mingst, 1995, 434, Grant, 2004, 68).

Door middel van deze permanente en regelmatige briefings en door de grondige informatie van de verscheidene gespecialiseerde instanties, kan het Congres niet alleen het buitenlands beleid onder toezicht houden, maar het kan ook bepaalde aspecten veranderen of uitstellen voor een grondiger beraadslaging. De commissies zijn dan ook enorm bezig met alle mogelijke maatschappelijke vraagstukken. Regelmatig geven ze verscheidene rapporten uit over de stand van zaken in verschillende ontwikkelingen. Deze middelen van het Congres worden ook in het werk gesteld voor wat betreft de interventies voor het handhaven van de vrede in de wereld. Elk van de commissies houdt een strikt toezicht op de manier waarop de verantwoordelijke agentschappen en instanties met geld omgaan en of er afwijkingen zijn van de vastgestelde doelen van deze operaties. Wat betreft de budgettering, hebben de commissies heel veel macht om ze te verhogen of te beperken. En deze macht van de commissies wordt ook ernstig genomen door de verscheidene departementen. Elk van deze departementen heeft een bureau dat de relaties met het Congres moet onderhouden en elke vraag vanuit de Congresleden en commissies moet beantwoorden. Eigenlijk functioneert elk van deze commissies volgens een eigen logica, wat voor meer fragmentatie zorgt. Deze fragmentatie wordt nog eens versterkt door de teloorgang van de interne discipline, de afwezigheid van partijtucht, en het individualisme van de Congresleden. Het buitenlands beleid beschikt niet meer over een brede consensus zoals vaak het geval was tijdens het Koude Oorlog, toen een consensus werd bereikt tussen Republikeinen en Democraten, zodat de belangrijkste leiders bepaalde beslissingen konden goedkeuren en zorgen voor een zekere mate van discipline. Maar vandaag zijn de partijen

grotendeels herleid tot een middel om geld te verzamelen voor het verzekeren van de (her)verkiezing van hun eigen leden (Novosseloff, 2001, 34; Cameron, 2002, 70-71).

Ook de stafmedewerkers van het Congres zijn sinds de jaren zeventig fors uitgebreid en deze uitbreiding zorgde voor een aanvullende bron van expertise en dossierkennis en ook voor wetsvoorstellen. Dit heeft ervoor gezorgd dat de Congresleden veel meer betrokken raakten bij het beleid, met alle gevolgen vandien²⁸. De Congresleden hebben hun comités van 10.000 in 1972 tot meer dan 23.648 in 1999 uitgebreid. In de laatste jaren heeft de stijgende fragmentatie van de besluitvorming tussen comités onderling voor bijzonder negatieve gevolgen gezorgd i.v.m. het beleid van het Congres tegenover de VN. De brede waaier aan bevoegdheden van de twee belangrijkste commissies op het domein van het buitenlands beleid, de *House International Relations Committee* (HIRC) en de *Senate Foreign Relations Committee* (SFRC), zorgt ervoor dat zij verantwoordelijk zijn voor het Amerikaanse lidmaatschap bij internationale instellingen, en dat leidt onvermijdelijk tot betrokkenheid bij het Amerikaanse beleid tegenover de verschillende gespecialiseerde agentschappen van de VN. En het zijn meer en meer de sterke politieke persoonlijkheden, zoals de voorzitters van de commissies en de subcommissies, die het voor het zeggen hebben (Karns & Mingst, 1995, 434-435; Novosseloff, 2001, 35).

In het verleden waren de commissies samengesteld en geleid door experts in de materie, die een goede reputatie hadden. Heden ten dage zijn ze samengesteld en geleid door sterke, invloedrijke persoonlijkheden, die eerder gerespecteerd worden omwille van hun connecties dan hun expertise in de materie. Elk lid van de commissie kan op eigen houtje verscheidene initiatieven blokkeren, op basis van persoonlijke, categoriale overwegingen. Dit bevordert de verdeeldheid, benadeelt de expertise en bemoeilijkt de compromisgeest²⁹. Bovendien heeft een institutionele hervorming, zoals de decentralisatie van de macht door comités en subcomités, de positie van het leiderschap ondergraven sedert de jaren zeventig door de toename van deze posities. Dit moedigde individuele Congresleden aan om initiatieven en amenderingen voor te stellen. De macht van het partijleiderschap werd verder verzwakt door de toename van de single-issue politics, en de activiteiten van de lobbyisten (Karns & Mingst, 1995, 434-435; Novosseloff, 2001, 35).

De Congresleden zijn immers op zijn minst tegen de uitvoerende macht en tegen de monopolisatie van het uitstippelen van het buitenlands beleid, wat nog eens de institutionele strijd eerder dan partijpolitieke strijd bevestigt. Heel vaak gebeurt het dat invloedrijke Congresleden hun invloed gebruiken om een bepaald beleid van de president te bemoeilijken en te vertragen. Bijvoorbeeld één Senator kan beletten een ambassadeur te benoemen. Het is niet zozeer het belang van deze benoeming dat altijd de basis van deze houding vormt, maar het feit dat deze houding als drukmiddel gebruikt wordt om voordelen te krijgen in andere dossiers. De Senator Jesse Helms (zie 3.4.3.1.) heeft in 1996 de benoeming van vijftien ambassadeurs vertraagd als drukmiddel voor de herstructurering van de USAID. De benoeming van Richard Holbrooke als Amerikaans vertegenwoordiger in de VN werd met maar liefst veertien maanden vertraagd, wat vele analisten als een bewijs van onverschilligheid van de Congres tegenover de VN beschouwen. Tussen 1998 tot 2001 werd de Amerikaanse permanente vertegenwoordiging bij de VN 21 maanden

²⁸ "Institutional decentralisation, policy conviction and ample staffing encourages legislators to become involved in the detail of policy. This not only takes away executive flexibility, but it also adds new uncertainty because no one can predict what Congress ultimately will do" (Karns & Mingst, 1995, 434).

²⁹ Zoals Novosseloff schrijft: "Divisé par chambre, idéologie, région, commission et génération, le Congrès penche vers la paralysie dès qu'un minimum d'accord au qu'un sens de la mesure est absent [...] Quand les membres gagnent plus de liberté pour débattre, ils sont plus réceptifs aux intérêts catégoriels et sont moins enclins au compromis" (Novosseloff, 2001, 35).

leeg gelaten, wat natuurlijk het beste bewijs levert van de gebrekkige interesse van het Congres en de administratie voor de VN (Novosseloff, 2001, 35; Dreier e.a., 2002, 20).

3.3. De dynamiek van het beleid tegenover de VN

Als een representatief orgaan weerspiegelt het Congres op een ingrijpende wijze de attitudes en de verwachtingen van de bevolking. Traditioneel is het Congres meer geneigd om zich vooral op de binnenlandse aangelegenheden te richten, dit door de bezorgdheid om herkozen te worden, aangezien om de twee jaar zowel het Huis als één derde van de Senaat met verkiezingen geconfronteerd worden. Wanneer het Congres over een bepaalde issue verdeeld raakt en faalt om te ageren, dan is het omdat hun electorale achterban ook verdeeld is. Het gebeurt echter ook dat het Congres maar zeer traag op de maatschappelijke noden kan reageren, dit door zijn complexe interne werking, de mogelijkheid van een aantal leden om bepaalde initiatieven te blokkeren, of de hoge beïnvloedbaarheid vanuit de belangengroepen. Door de herverkiezingdrang moeten ze de beschouwingen van hun electoraat weerspiegelen, wat op zich van een heel democratisch principe getuigt (Karns & Mingst, 1995, 433-434; Lowi & Ginsberg, 1998, 117)

De herverkiezingdrang zet de Congresleden onder permanente druk om de belangen van hun kiesdistricten te bevredigen, die zelden rechtstreeks met de buitenlandse zaken verbonden zijn. En *'pork-barrel'* projecten voor hun districten, om een stem te winnen, zijn dan ook heel vaak gebruikelijk. In deze zin kan parochialisme voor de meeste Congresleden best meevallen: *"being national-minded can be a positive hazard to a legislative career [...] With their excessively parochial orientation [...] congressmen are actually sensitive to the influence of private pressure and to the excesses and inadequacies of a public opinion that is all too often ignorant of the needs, the dangers, and the opportunities in our foreign relations"* (Kegley & Wittkopf, 1991, 420-421). Onder de constante druk om zich te richten op de belangen van de kiesdistricten, is de belangstelling van het Congres voor het buitenlands beleid eerder van korte duur. Ze is bovendien vaak bepaald door de mate van de actualiteit van het issue in kwestie, wat er op een bepaald moment leeft in de maatschappij. Zoals Karns & Mingst alluderen: het Congres zou geen verdere aandacht besteed hebben aan de hervormingsproblematiek van de VN in de jaren tachtig, indien daarvoor niet een grote publieke belangstelling geweest was. Op die manier zijn de Amerikaanse bijdragen aan de VN en de ontwikkelingshulp vaak domeinen voor budgettaire besparingen, omdat ze zelden een impact kunnen hebben op de belangen van respectieve kiesdistricten. Deze bijdragen zijn vaak het slachtoffer van het hangende politieke discours over de rol en de perceptie van de VN (Karns & Mingst, 1995, 433-434; Kegley & Wittkopf, 1991, 420-421; Lowi & Ginsberg, 1998, 117; Grant, 2004, 27)

Het Congres is ook een conservatieve instelling: *"Congress [...] is a conservative organisation - cautious and reluctant to initiate change. It responds to old stimuli better than new. When it opposes the Executive, it is usually to protect some interest group or some aspect of the status-quo rather than to initiate action. Sometimes a member of Congress will take the initiative, or a group of members will, but Congress as an institution will not"* (Kegley & Wittkopf, 1991, 406). Dit citaat geeft een zeer nauwkeurig beeld van de aard en de werking van het Congres. En het zijn inderdaad de individuele leden, die meestal het voortouw nemen bij het beleid tegenover de VN, zoals het geval zal zijn met Senator Jesse Helms. Maar de terughoudendheid van het Congres wat betreft de VN lijkt de attitude van de bevolking beter te weerspiegelen dan de uitvoerende macht. In het begin was er veel enthousiasme voor de VN, net zoals bij de brede publieke opinie,

maar sedert de jaren zeventig verminderde die sympathie voor de VN bij beide. De crisis van het multilateralisme, vooral bij de eerste Reagan administratie, gecombineerd met een recordstijging van budgetdeficit, had een belangrijke negatieve invloed op de steun van het Congres aan de VN en het multilateralisme in het algemeen (Karns & Mingst, 1995, 424; 426-428; Kegley & Wittkopf, 1991, 406-408; MacFarlone & Mastanduno, 2003, 10-11).

In een toestand van ernstig budgettair deficit en scherpe binnenlandse prioriteiten, heeft het Congres het al moeilijk met het vervullen van de Amerikaanse financiële verplichtingen tegenover de VN, laat staan dat het Congres aandacht heeft voor het betalen van achterstallige bijdragen. Dit is zo wanneer de overgrote meerderheid van het Congres de financiering van de VN geen prioriteit geeft. Het Congres is voornamelijk bezorgd over de verspeiling, corruptie en diffuse budgettaire besluitvorming, en koppelt nog steeds de Amerikaanse bijdragen aan de specifieke hervormingen op vlak van het management van de verscheidene agentschappen van de VN. Deze houding van het Congres, constitueert een ernstige bedreiging voor het Amerikaanse leiderschap binnen de VN. Zoals Leurs zegt: door de twisten tussen het Congres en de president over de betalingen van de Amerikaanse bijdragen aan de VN, dreigt de VS haar stem op de Algemene Vergadering te verliezen, en deze plaatst de VS samen met *'failed states'* zoals Somalië en Ruanda! De belangstelling en de actievere betrokkenheid van het Congres voor het management van het buitenlands beleid, na de Vietnam-oorlog, hebben zo voor steeds grote beperkingen gezorgd in de bewegingsruimte van de uitvoerende macht. En de assertieve opstelling wordt niet alleen ingenomen door het Congres als geheel, maar vooral door de individuele leden (Karns & Mingst, 1995, 432, Leurs, 2001, 95).

Deze trend heeft voor een sterke stijging van de reguleringen op het buitenlands beleid gezorgd, wat de flexibiliteit van de uitvoerende macht verder beperkt. De exclusieve wetgevende taak van het Congres wordt gebruikt om de uitvoerende macht te verplichten om een bepaald beleid stop te zetten of om verschillende beleidsinitiatieven te ondernemen. Het resultaat is volgens Karns & Mingst: "*a statutory basis of American foreign policy which establishes procedures for consultations, outlines criteria for assessing options and, in some instances, mandates certain objectives and prohibits others*" (Karns & Mingst, 1995, 433). Zo vormt het Congres een scherp wettelijk kader voor het complexe Amerikaanse beleid i.v.m. multilaterale instellingen en de verhoudingen met andere naties. De vroegere quasi- instinctieve steun van het Congres voor het beleid van de president is geleidelijk veranderd in een actief agressief scepticisme tegenover zijn beleid. Het traditionele parochialisme, het vervallen van het partijleiderschap, het commissiesysteem hebben voor heel veel moeilijkheden gezorgd bij het formuleren van het buitenlands beleid. Bovendien hebben de versnippering van de besluitvorming, de teloorgang van de partij-identificatie, de erosie van de leiderschap het wetgevingsproces enorm vertraagd en complex gemaakt³⁰. De schadelijke weerslag van deze ontwikkelingen heeft zich weerspiegeld op het falen van het Congres sinds 1987 om de Amerikaanse bijdragen aan de VN (uitgezonderd die van 1991 en 1992, en 1999) goed te keuren (Karns & Mingst, 1995, 435; 433).

³⁰ Met als resultaat dat "[...] any piece of legislation must surmount an obstacle course of unparalleled difficulty [...] And in the process of overcoming the countless legislative hurdles, policies may be compromised to the point of ineffectiveness" (Karns & Mingst, 1995, 435).

3.3.1. De evolutie van de inhoud van het buitenlands beleid

De steeds belangrijker wordende rol van het Congres betreffende het formuleren van het buitenlands beleid komt niet alleen door de wil om een evenwicht der machten na te streven. Het is ook het resultaat van de evolutie van de inhoud van het buitenlands beleid. En vandaag is de rol van het Congres i.v.m. het buitenlands beleid niet alleen het voeren van diplomatie en de internationale onderhandelingen betreffende politieke militaire beslissingen. Het raakvlak van een 'intermediair domein' tussen het buitenlands en binnenlands beleid wordt gekenmerkt door alle belangrijke globale issues zoals de strijd tegen het terrorisme, het energiebeleid, de *outsourcing*, de opwarming van de aarde, het milieu en de immigratie. Deze thema's hebben allemaal gevolgen voor de nationale politiek en de Amerikaanse economie en geven daardoor een belangrijke rol aan het Congre. (Novosseloff, 2001, 32; Grant, 2004, 88).

De strategie van het Congres bestaat erin het beleid van de uitvoerende macht uit te dagen, maar niet tot op het punt om zelf de verantwoordelijkheid te dragen voor de genomen beslissingen. De betrokkenheid van het Congres op het buitenlandse beleid is dan ook afhankelijk van deze omstandigheden. Deze constante interactie tussen intermediaire domeinen maakt de bevoegdheden van elke macht ingewikkelder. Met andere woorden, het buitenlandse beleid is lang niet meer een gedomineerde domein van de uitvoerende macht, ook niet een domein waar de consensus zo evident is. Het buitenlands beleid wordt ook niet beschouwd als een apart domein, uitsluitend gedomineerd op hoog niveau, maar het moet gecontroleerd worden zoals het beleid van de binnenlandse aangelegenheden. Het buitenlands beleid wordt onvermijdelijk meegesleurd in de politieke strijd waar punten te winnen of te verliezen vallen. Het Amerikaanse beleid tegenover de VN is één van de onderwerpen van deze politieke strijd (Novosseloff, 2001, 32; Grant, 2004, 88).

3.3.2. De versterking van het Congres

De versterking van het Congres na het einde van de Koude Oorlog kreeg nogmaals een dramatische vorm toen de Republikeinen in november 1994 na veertig jaar de controle kregen zowel in de Senaat - 53 van 100 zetels - als in het Huis van de Afgevaardigden - 230 van 435 zetels. Dit betekende ook een relatieve versterking van de positie van de Speaker en die van het partijleiderschap t.o.v. de commissieleden. Het Congres was dan klaar om de kruistocht te starten tegen het liberale en "zondige" beleid van Clinton. En het verplichtte de administratie van Clinton om zijn beleid van assertief multilateralisme te wijzigen, vooral na de mislukking in Somalië (zie 5.3). Deze nieuwe meerderheid legde steeds de nadruk op een concept van interventie die de Amerikaanse nationale belangen zou maximaliseren. Ze profileerden zich sterk met het zogenaamde *Contract with America*, dat onder meer de belofte inhield de Amerikaanse soldaten nooit onder vreemd bevel te laten. Maar voor de rest, wat betreft het buitenlands beleid en de nationale veiligheid, was het heel vaag opgesteld. Maar toch was dit vooral een binnenwaartse verschuiving, zoals Cox zei, het *Contract with America* werd beschouwd als een "*breach of contract with the rest of the world*". Maar toch geen ruimte voor onduidelijkheid: Amerika komt op de eerste plaats in de nieuwe wereldorde (Cox, 1995, 14; 15-16; Cameron, 2002, 153-154; Grant, 2004, 48-49; Luck, 2003, 33; Hassner, 2002, 23).

In de naweeën van deze ontwikkeling stelt de Republikeinse Senator Robert Dole een ontwerp van *Peace Powers Act of 1994* op, om de *United Nations Participation Act* van 20

december 1945 te kunnen amenderen. Het komt erop neer om het Amerikaanse engagement in de wereld onder de controle van het Congres te brengen. Verder dringt men er bij de president op aan om het aandeel van de VS in algemene bijdragen en bijdragen aan *peacekeeping* te reduceren van 30.4 naar 25 procent. In het daaropvolgende jaar in 1995 keurt het Congres de *National Security Revitalization Act* goed, die ging over een brede waaier van issues, met als belangrijkste doel het beperken van de Amerikaanse bijdragen aan de VN. Het voorstel van Dole werd ook opgenomen, en men verbood Amerikaanse troepen onder het commando van de VN te plaatsen. Deze act vormde de meest directe poging van het Congres om na het einde van de Koude Oorlog de controle over het buitenlands beleid te nemen in het nadeel van de uitvoerende macht (Novosseloff, 2001, 40; Luck, 2003, 34; Cox, 1995, 14; 15-16; Cameron, 2002, 153-154; Grant, 2004, 48-49).

Zogezegd was deze act bedoeld om de nationale veiligheid van de VS te revitaliseren, maar volgens Cox was het echte doel om de macht van het White House te ondergraven. Deze act was zo gevaarlijk voor de macht van de president en de nationale veiligheid, dat Clinton geen andere keuze had dan zijn veto te stellen. Maar toch had het Congres een onbetwistbare positie verworven en had het een zeer belangrijke rol gekregen m.b.t. het Amerikaanse beleid tegenover de VN. De jarenlange kritiek op de trage hervormingen binnen de VN en de talrijke verwijten, werden nu door het Congres in een wet gegoten, het zogenaamde Helms-Biden³¹ pakket, en de naleving daarvan was een *sine qua non* voor de handhaving van duurzame en normale betrekkingen tussen de VN en de VS. Dit pakket hield het Congres en de administratie van Clinton twee jaar aan de onderhandelingstafel, en door het niet betalen van de bijdragen aan de VN, dreigden de VS volgens het Artikel 19 van het Charter de stem in de Algemene Vergadering te verliezen. De meest controversiële voorwaarde was de unilaterale vermindering van de Amerikaanse bijdragen aan het vaste budget van de VN van 25 naar 22 procent, en van de bijdragen aan het budget van *peacekeeping*, van 30.4 naar 25 procent. Het Congres eiste van het *State Department* en de toenmalige permanente vertegenwoordiger in de VN, Richard Holbrooke, om dit pakket te 'verkopen' aan de andere VN-lidstaten. De administratie van Clinton aanvaardde de meeste voorwaarden van dit pakket, in ruil voor de goedkeuring van een partiële betaling van de achtergestelde Amerikaanse schulden aan de VN (Laurenti, 2004, 284; Novosseloff, 2001, 88-90; Gardner, 2000, 7; Luck, 2003, 36; 43-45)

Clinton had veel terrein verloren op vlak van het formuleren van het Amerikaanse beleid tegenover de VN. In 2000 blokkeert Senator Judd Cregg \$368 miljoen voorbestemd voor de financiering van vredesoperaties in Sierra Leone, Oost-Timor, Kosovo en Kongo. Het werd duidelijk, dat de enige manier om de verlegenheid, door het verliezen van de stem op de Algemene Vergadering te ontlopen, was, om het Helms-Biden pakket te implementeren. In 2000 werden de Amerikaanse bijdragen aan het vaste budget van 25 naar 22 procent gereduceerd en het budget van de *peacekeeping* van 31 naar 27 procent, terwijl de Senaat \$582 miljoen achterstallige betalingen aan de VN met 99-0 stemmen goedkeurde op 7 februari 2001. Het Republikeins gedomineerde Huis was als steeds weigerachtig. Door de weigering om de bijdragen aan de VN te betalen, en door de vooropgestelde voorwaarden, verloor de VS in 2001 de zetel in de mensenrechtencommissie van de VN. Jammer genoeg

³¹ De eisen en voorwaarden van dit Helms-Biden pakket waren veelzijdig. Vooreerst werd als voorwaarde gesteld om de superioriteit van de Amerikaanse Grondwet te erkennen, geen soevereiniteit aan de VN te geven, de eigendomsrechten in de VN te eerbiedigen, geen enkele bevoegdheid voor het drukken van geld of het heffen van belastingen te verlenen, geen permanent leger te aanvaarden, een vermindering van het budget te bewerkstelligen en geen stijging van het budget in de volgende twee jaren te aanvaarden, nieuwe budgettaire en management procedures, het ontwikkelen van een evaluatiecriterium, toegang van de GAO op de financiële gegevens van de VN, etc (Novosseloff, 2001, 89-90).

moest men wachten tot de aanslagen van 11 september om de goedkeuring van dit bedrag in het Huis erdoor te krijgen. Dat gebeurde uiteindelijk om de VN te kunnen gebruiken in de strijd tegen het terrorisme (Cameron, 2002, 153-154; Cox, 1995, 14; 15-16; Sherwood-Randall, 2001, 256; Luck, 2003, 35-36; 45; Laurenti, 2004, 285-286).

Deze ontwikkelingen, zoals het verlies van de Amerikaanse zetel in de mensenrechtencommissie schiepen een voedingsbodem voor het soevereiniteitsvertoog van Helms, en zijn antipathieke houding tegenover de internationale instellingen en de VN in het bijzonder. De houding van Dole, Cregg en Helms bewees nog eens de macht van ieder lid van het Congres, vooral in de Senaat, waarbij, in tegenstelling tot het Huis, door de minderheid wordt geregeerd³². Deze individuele gevallen tonen nog eens de gevolgen die de institutionele strijd kan hebben voor de geloofwaardigheid, de coherentie en de consistentie van het Amerikaanse buitenlands beleid tegenover de VN. Het is vooral op deze manier dat het Congres het buitenlands beleid tegenover de VN kan controleren. Het toespitsen van het Congres vooral op het binnenland, met als gevolg de afname van de belangstelling voor de wereldgemeenschap, vormt ook een zeer ernstige dreiging voor de heropleving van de VN. Hierdoor krijgen de individuele Congresleden een grotere disproportionale impact op de machtsuitoefening van het Congres wat betreft de buitenlandse aangelegenheden (Novosseloff, 2001, 40; Cox, 1995, 14; 15-16; Kerremans, 2001, 345-346, Cameron, 2002, 153-154; Sherwood-Randall, 2001, 256).

3.3.3. De verscheidenheid binnen het Congres

De leden van het Congres voeren vaak, zoals hierboven aangehaald, een eigen individueel beleid. En dit zowel in de binnenlandse als in de buitenlandse aangelegenheden, hier met betrekking tot de VN. Senatoren kunnen zware druk uitoefenen om de besluitvorming van de organen van de VN te beïnvloeden. Zoals we gezien hebben, zijn de vraagstukken van het buitenlands beleid voor de Congresleden relevant zolang zij het nationale belang van de VS en vooral van hun kiezers beïnvloeden. Zo is het Congres een goede weerspiegeling van de verscheidenheid van de publieke opinie van de Amerikaanse bevolking. Heel algemeen zijn de Republikeinen meer voorstander van een 'sterk' Amerika dat als een constante leider in de wereld moet fungeren. Een leider die aan zichzelf een rol toekent die als uitzonderlijk wordt beschouwd, waarvoor ook andere normen van toepassing zijn. De VS moet daarbij kiezen tussen internationale verdragen en regels die in overeenstemming zijn met de Amerikaanse belangen, en moet de rest verwerpen, zoals Spiro het noemt "*international law à la carte*" (Novosseloff, 2001, 36-37; Spiro, 2001, 109).

De Democraten daarentegen zijn meer voorstander van een 'normaal' Amerika dat hun belangen nastreeft, rekening houdend met de rest van de internationale gemeenschap, de VN inbegrepen. Maar over de implicaties van de Amerikaanse supermacht op de wereld zijn er geen noemenswaardige meningsverschillen. De overweldigende meerderheid van de Congresleden is nog steeds te vinden voor een actieve rol van Amerika in de wereld, ondanks de omgekeerde tendens van de laatste jaren. De diepgewortelde isolationistische traditie wordt door een kleine minderheid behartigd. Maar deze 'isolationisten' zijn niet te vergelijken met hun traditionele houding; het zijn eerder unilateralisten en dit proberen ze te rechtvaardigen door de kaart van evenwichtige federale uitgaven te spelen. Zo legt men een direct verband met de belastingsbetaler en het uitgevoerde buitenlands beleid. Wanneer het over internationale zaken gaat, is het moeilijk om de aandacht van de doorsnee burger

³² "*The Senate [...] is run for the convenience of one senator to the inconvenience of ninety-nine*" (Kerremans, 2001, 346).

te winnen als het niet over budgettaire problemen gaat. En dit maakt het moeilijk om de publieke opinie voor zich te winnen, als men met internationale vraagstukken te maken heeft die geen direct voelbare impact op de burger hebben (Novosseloff, 2001, 36-37; Spiro, 2001, 109).

3.3.3.1. De macht van de individuele Congresleden. Het geval Jesse Helms

Zoals hierboven aangehaald, nemen de binnenlandse aangelegenheden de belangrijkste plaats in op de agenda van het Congres. Maar als het over het beleid tegenover de VN gaat, bestaat er toch een vijandige en tegelijk heel actieve minderheid, uitzonderlijk voor de VS. En rekening houdend met de evolutie van het Congres, vooral door de decentralisatie en het verval van de partijtucht en partijidentificatie, kan de invloed van de individuele Congresleden een belangrijke impact hebben op het uitstippelen van het beleid tegenover de VN. De individuele actie van de Republikeinse senator Nancy Kassebaum in de jaren tachtig, die aanleiding gaf tot het op de agenda plaatsen van de hervorming van de VN, is een goede illustratie hiervoor. De impact van deze individuele actie op het Amerikaanse beleid tegenover de VN is kristalhelder. En er zijn talrijke individuele Congresleden binnen deze minderheid die sedert de jaren tachtig dit beleid hebben beïnvloed. En wat het belangrijkste is, het hedendaagse debat over de VN wordt gedomineerd door deze minderheid tegen de VN. In de harde kern van deze minderheid zitten dan ook de meeste sceptici tegen de VN, en ook de invloedrijksten. Senator Jesse Helms verdedigt de standpunten van deze extremistische minderheid (Novosseloff, 2001, 37-38; Karns & Mingst, 1995, 427-429; Grant, 2004, 87-88).

Helms heeft een belangrijke rol gespeeld om sympathie te winnen bij de rest van de senatoren door zijn antipathieke houding tegenover de VN. Ook al weerspiegelt hij een minderheidsstrekking van de minderheid in het Congres, toch kan hij een grote disproportionele impact hebben, door zijn uitgesproken vertoog over de 'samenzweringsstheorie' van de VN om de VS te controleren. En hij aarzelt niet om binnen de Veiligheidsraad, heel duidelijk en zonder dubbelzinnigheid, zijn standpunten te uiten over welke rol de VN in de internationale arena moeten spelen, en over hoe de VS en de VN zich moeten verhouden. Zijn toespraak als voorzitter van de SFRC in januari 2000 op de Veiligheidsraad is zonder precedent. Nooit eerder had een parlementslid dat gedaan. Hij uite een existentiële kritiek op de VN, en geeft in zekere zin gestalte aan de traditionele wantrouwige attitudes van de Amerikanen tegenover de autoriteit en de overheid. De versterking en de uitbreiding van de activiteiten van de VN ziet hij als een directe bedreiging voor de Amerikaanse nationale belangen. Bovendien is het een uitbreiding die vooral met Amerikaans geld wordt gefinancierd. Hij ziet de versterking van de VN als een bedreiging voor de nationale soevereiniteit, doordat natiestaten moeten wijken voor de globale belangen. Het is een beweging naar een grotere politieke machtscentralisatie van de elite, ten koste van de individuen en de lokale verkozen vertegenwoordigers. Hij pleit ervoor om deze gevaarlijke ontwikkeling een halt toe te roepen en wil naar analogie van de decentralisatie van het Congres ook op het internationale vlak de centralisatie van macht tegengaan (Novosseloff, 2001, 37-38; Helms, 2001, 71-76; Gorman, 2001, 321; Crossette, 2002; Laurenti, 2004, 285-286).

De hervorming van de VN is voor Helms veel meer dan geld besparen, het is een principieel streven. Het is meer om te voorkomen dat niet-gekozen bureaucraten meer macht cumuleren ten koste van de verkozen nationale leiders. Het gaat om het herstel van de legitimiteit van de natiestaten. Het aan zichzelf toeschrijven van de taak dat de

wereldproblemen alleen de problemen van de VN zijn, is verkeerd volgens Helms. Dit zou pervers werken, door het wegnemen van de prikkels van de natiestaten om hun problemen zelf op te lossen. Door van elke issue een globale issue te maken, tracht de VN een wereld te creëren die niet bestaat. Volgens hem moet de VN haar grenzen kennen, door in de mate van het mogelijke soevereine staten tot samenwerking te brengen, zolang het haar legitimiteit niet overschrijdt, tenminste als de VN alsnog de steun van de VS wil genieten. Daarom pleit hij voor grondige hervormingen, het omvergooien van al die ondoorzichtige besluitvormingsmechanismen, het beperken van het doel en de omvang van de VN door het halveren van het budget, het betalen van de bijdragen op een vrijwillige basis en het drastisch verminderen van de *peacekeeping* operaties. Hij heeft ook een fundamentele kritiek op de legitimiteit van de VN (Helms, 2001, 71-76; Gorman, 2001, 321; Crossette, 2002).

Helms weigert een hogere legitimiteit te aanvaarden dan de VS wat betreft de collectieve veiligheid. Volgens hem heeft het Charter van de VN geen hogere juridische waarde dan een simpele wet die heel gemakkelijk in vraag gesteld kan worden. Hij erkent geen enkele andere hogere autoriteit boven die van de VS, omdat de Amerikaanse autoriteit intrinsiek verbonden is met de vrijheid en de democratie. Het grootse legitimiteitsdeficit van de VN is, dat het Charter, in tegenstelling tot de Amerikaanse Grondwet niet stelt dat de rechten van goddelijke oorsprong zijn³³. De Amerikaanse Grondwet is volgens hem de basis voor het Amerikaanse volk en de enige garantie voor de bescherming van de rechten van de mens. Voor Jesse Helms is geen enkele instelling van de VN bevoegd om het buitenlands beleid en het beleid van de nationale veiligheid van de VS te beoordelen (Novosseloff, 2001, 37-38; 53-54; Helms, 2001, 71-76; Gorman, 2001, 321; Crossette, 2002).

Het internationale recht is hiërarchisch niet superieur aan de Amerikaanse Grondwet en geen enkele rechtbank kan het gedrag van de VS en zijn soldaten berechten. Daarom moet ook het *International Criminal Court* (ICC) minder bevoegdheden krijgen, door het eisen van de totale immuniteit voor alle Amerikanen. Voor hem is het belangrijk dat de VN de hervormingen doorvoert om efficiënter te functioneren, voor zover ze de soevereiniteit van de VS niet aantasten. En de Amerikaanse bijdragen voor de VN zullen proportioneel gekoppeld worden aan de mate van de vooruitgang van de specifieke hervormingen. De VN moest het Helms-Biden pakket aanvaarden, anders zou dat het begin van het einde van de Amerikaanse steun aan de VN betekenen. Het feit dat een Congreslid, en niet een lid van de regering of de president zelf, in de naam van het Amerikaanse volk de Veiligheidsraad toespreekt over het Amerikaanse buitenlands beleid tegenover de VN, is het beste bewijs van de macht van het Congres en zijn individuele leden. Dit toont ook hoe sterk het Congres het buitenlands beleid in het algemeen en het beleid tegenover de VN in het bijzonder kan bepalen, bij onverschilligheid van de uitvoerende macht, en in het bijzonder van de president (Novosseloff, 2001, 37-38; 53-54; Helms, 2001, 71-76; Gorman, 2001, 321; Crossette, 2002).

³³ "The US system is based on the concept that rights come from God and that the purpose of government is to protect God-given rights. The UN does not recognize the supremacy of God and views itself as the source of "rights" (Novosseloff, 2001, 120).

3.4. De rol van de uitvoerende macht op het Amerikaanse beleid tegenover de VN

3.4.1. De president en de uitvoerende macht

Het presidentschap is wellicht de instelling die het meest aandacht krijgt, zeker buiten de VS zelf. De president is een sterke personificatie ervan. De centrale rol van de president in de Amerikaanse regering is gestoeld op het feit dat hij de enige, nationale, door de bevolking rechtstreeks³⁴ verkozen politicus is, die kan claimen om voor de hele VS te spreken, dit zowel wat betreft het buitenlands beleid als de binnenlandse aangelegenheden. Hij dient ook als een bindteken voor de loyaliteit van een zeer verscheiden samenleving. Naast Staatshoofd is de president ook het hoofd van de uitvoerende macht. De tekst was oorspronkelijk zeer ambigu opgesteld zoals die te vinden is in Artikel II sectie 1 G.W.: *"The executive power shall be vested in a President of the United States of America"*. Het betreffende hoofdstuk wordt beschouwd als *"the most loosely drawn chapter of the Constitution"* (Lowi & Ginsberg, 1998; 136).

Het is dan ook te begrijpen vanuit de diep tegenstrijdige ideeën van de opstellers van de Grondwet over de betekenis van de uitvoerende macht. Het meest aanvaardbare, evenwichtige compromis weerspiegelt dan ook de ambiguïteit van dit artikel over de inhoud van de uitvoerende bevoegdheden. Het wordt dan verder in Artikel II, sectie 1 enigszins verduidelijkt dat *'the executive power shall take Care that the Laws be faithfully executed'* (Lowi & Ginsberg, 1998; 136). Hier blijkt dat de president oorspronkelijk alleen over gedelegeerde bevoegdheden beschikte, want het is het Congres dat formeel over de exclusieve wetgevende bevoegdheden beschikt (Grant, 2004, 76-78; 295-296; Karremans, 2001, 89; 237; Lowi & Ginsberg, 1998; 136-137).

Ondanks deze grondwettelijke basis, is de president er, doorheen de evolutie van de tijd, zeker niet zwak uitgekomen. Door onduidelijke bevoegdheidsverdeling, de combinatie van juridische interpretaties, persoonlijke assertiviteit, gebruik en traditie is de president zo machtig uitgroeid. Nu is het de president die de meeste legislatieve initiatieven neemt, en hij krijgt ook op de Amerikaanse diplomatie steeds voorrang. Dit wordt allemaal gecombineerd met zijn andere rol als *Commander-in-Chief* van de strijdkrachten, wat maakt dat de huidige president tot heel veel in staat is. Toch is de president niet in staat om in zijn eentje de uitvoerende macht te bekleden. Hij wordt bijgestaan door een geheel van diensten en agentschappen, waarbij de president de top van een enorme ijsberg vormt. De organisatie van het presidentschap verloopt in spanningsverhoudingen tussen wat sommigen de *"executive branch"* en de *"presidential branch"* noemen. Volgens Karremans kan men in het geval van de VS van vier machten spreken. De vierde macht wordt dan gevormd door de presidentiële macht, die strikt onderscheiden moet worden van de uitvoerende macht. Met de groei van de presidentiële macht, vooral sinds het presidentschap van F.D.Roosevelt, is immers een presidentiële administratie uitgebouwd

³⁴ Eigenlijk gebeurt de verkiezing van de president volgens de meest open procedure, door een trapsysteem dat uit drie fases bestaat. De eerste fase bestaat uit de voorverkiezingen, of 'primaries': een open electorale strijd waarin de genomineerde van de politieke partijen wordt verkozen. In de tweede fase vinden de algemene verkiezingen plaats, waarbij de kiesmannen of 'electorals' - de som van het aantal leden van elke staat in het Huis en de Senaat - en drie Kiesmannen van het District of Columbia 435+100+3, 538 leden - van het Kiescollege worden verkozen, die uiteindelijk de president moeten aanduiden. Volgens het principe van *'the winner takes all'*, wordt diegene die 270 kiesmannen krijgt, verkozen. De derde fase bestaat uit het Kiescollege zelf dat de president formeel verkiest (Karremans, 2001, 90; 125-126; Deschouwer, 2002, 33-34)

die onafhankelijk van de uitvoerende macht functioneert (Grant, 2004, 76-78; Karremans, 2001, 89; 237; Lowi & Ginsberg, 1998; 136-137)

Om de verhoudingen tussen de presidentiële macht en de uitvoerende macht te kunnen situeren is het handig met het beeld van de concentrische cirkels te illustreren. Op het epicentrum van deze cirkels bevindt zich de persoon van de president. De kleinste cirkel rondom de president wordt gevormd door de directe medewerkers van de president, het *White House Office*. Het *White House Office* vormt zowat de kern van de presidentiële macht. Het bestaat uit de persoonlijke medewerkers van de president, door hem aangeduid en zijn in principe volledige loyaliteit aan hem verschuldigd. Het epicentrum van deze cirkel wordt gevormd door het *Oval Office*. Het *White House Office* is de belangrijkste dienst van de president die hij naar eigen goeddunken kan leiden en organiseren, en dient om directe advies te geven aan de president die niet gekleurd is door de bureaucratische belangen (Karremans, 2001, 237; Kegley & Wittkopf, 1991, 325-326).

Een iets grotere cirkel wordt gevormd door het *Executive Office*. Dit is een overkoepelende structuur van verschillende diensten die aan de president bijkomend professioneel advies uit verschillende domeinen moeten geven. Een van deze diensten is de *National Security Council* (NSC). Het verschil met de *White House Office* is immers dat de topposities door de Senaat goedgekeurd moeten worden. De grootste cirkel ten slotte, wordt gevormd door de nu zestien uitvoerende departementen. Dit is de 'regering', maar het gaat niet om een collegiaal geheel. Het is eigenlijk een verzamelnaam voor de '*Cabinet Secretaries*', bij ons ministers genoemd. Elk van deze *Cabinet Secretaries* is het hoofd van zestien '*Executive Departments*', ministeries. Deze zestien hoofden vormen het Kabinet; zij worden door de president benoemd nadat zij door de Senaat zijn bevestigd. Zij hebben vier belangrijke functies. Vooreerst staan ze in voor het beheer van hun departement. Ten tweede vertegenwoordigen zij de belangen van hun departement wanneer dit in de besluitvorming of de wetgeving nodig is. Daarnaast zijn zij de belangrijkste woordvoerder van hun departement binnenin de uitvoerende macht in het algemeen en ten aanzien van de President in het bijzonder. Ten vierde zijn zij de belangrijkste vertegenwoordigers van de president in hun departement. We zullen de rol van het *State Department* en het *Defense Department* op het buitenlands beleid, en in het bijzonder tegenover de VN nader bekijken (Karremans, 2001, 237-249; Kegley & Wittkopf, 1991, 325-326).

3.4.2 De bron van de macht van de president op van het buitenlands beleid

De president van de VS wordt -zowel in het binnenland als in het buitenland- algemeen beschouwd als de machtigste politicus op aarde. Zijn macht kent geen gelijke. En de graad van de legitimiteit en autoriteit in het binnenland is dan ook uitzonderlijk: hij is in staat om zeer snel en pragmatisch te reageren op de opduikende uitdagingen waar dan ook in de wereld, wat veel moeilijker is in andere (parlementaire) democratische systemen. Zijn superieure positie wat betreft het buitenlands beleid, vloeit gedeeltelijk voort uit de hem toegestane bevoegdheden van de Grondwet. En 'gedeeltelijk' is een woord op zijn plaats, want het lijkt zeer opmerkelijk dat zo een machtige actor, over opmerkelijk weinig bevoegdheden beschikt wat betreft het formuleren van het buitenlands beleid. Het Artikel II G.W. dat het presidentschap instelt, bepaalt dat '*the President shall have the power, upon the advise and consent of the Senate, to make treaties and to appoint ambassadors and other public ministers and consuls*' (Kegley & Wittkopf, 1991, 328) en de andere sectie geeft de president de bevoegdheid om ministers en ambassadeurs te ontvangen. Dit is het enige artikel dat de meest expliciete bevoegdheden betreffende het buitenlands beleid

omvat. Maar de macht van de president op vlak van het buitenlands beleid is veel groter dan wat hier werd bedoeld. De cumulatie van al de functies van de president heeft zijn invloed enorm doen groeien, zodat hij ook op het buitenlandse beleid voorrang heeft gekregen. De voorrang van de president op vlak van het buitenlands beleid is sinds de negentiende eeuw geleidelijk aan toegenomen. De rechtspraak heeft dan ook herhaaldelijk, waar onduidelijkheid bestond, ruimere bevoegdheden toegekend aan de president. Zo besliste het *Supreme Court* in 1936, dat de uitvoerende macht alléén bevoegd was om met andere naties te onderhandelen. Ze hebben de president tot het enige orgaan van de VS voor het voeren van buitenlands beleid doen uitgroeien (Grant, 2004, 78; Kegley & Wittkopf, 1991, 328).

Zo hebben de eigenlijke oorspronkelijke bevoegdheden en de interpretaties, zich aangepast aan de omstandigheden om voorrang te verlenen aan de president, zowel bij de formulering als de uitvoering van het buitenlands beleid, ondanks het feit dat hij de (financiële) toestemming van het Congres moet krijgen, om zijn doelstellingen effectief te verwezenlijken. De *invitation for struggle* met het Congres is dan ook niet eenduidig, ongeacht het feit dat de grondwettelijke bevoegdheden van de president triviaal waren in vergelijking met die van het Congres. Zijn autoriteit is dan ook enorm gegroeid door zijn assertiviteit en zijn overtuigingskracht, vooral sinds de gespannen periode van de Koude Oorlog. De omstandigheden tijdens de Koude Oorlog, vereisten een actieve Amerikaanse wereldrol, en dat heeft ontegensprekelijk bijgedragen tot het besef van de nood aan een sterk presidentieel leiderschap. Door een reeks van resoluties³⁵ waarbij het Congres heel ruime bevoegdheden aan de president gaf om buitenlandse conflictsituaties aan te pakken, groeide de superioriteit van de president. Dat werd duidelijk door uiting van eendrachtigheid tussen het Congres en de president (Kegley & Wittkopf, 1991, 328-330).

De machts groei van de president op vlak van het buitenlands beleid werd niet alleen veroorzaakt doordat hij het evenwicht van de *invitation for struggle* naar zich toetrok, maar ook doordat het Congres zelf het presidentiële leiderschap aanmoedigde. Zo verwierf de president een enorme macht, wat Arthur Schlesinger, in 1973 als een *Imperial Presidency* beschouwde, wat voor het Congres te ver ging. De daaropvolgende uitdagende houding van het Congres sinds de jaren zestig maakte het voor de president steeds moeilijker om zijn voorrangspositie op het buitenlands beleid te handhaven, vooral sinds de Vietnam-Oorlog, en de Watergate-schandaal. Door middel van verscheidende resoluties, o.a. de *National Commitments Resolution* (1969) en de *War Power Resolution* (1973), trachtte het Congres zijn verloren terrein te recupereren. Het heeft de ruimte van de president steeds willen beperken, maar de president bleef een centrale rol spelen in het buitenlands beleid. De belangrijkste implicatie van deze ontwikkelingen was de teloorgang van de consensus op vlak van het buitenlands beleid (Kegley & Wittkopf, 1991, 328-330).

3.4.3. De president na de Koude Oorlog wat betreft consensus met het Congres

De Koude-Oorlogperiode zorgde ervoor dat de uitvoerende macht en de president in het bijzonder steeds voorrang kregen wat betreft het buitenlands beleid. Het Congres was de "*chief victim*" van de Koude Oorlog. Natuurlijk, zoals boven aangehaald, waren de spanningen tussen de twee ook niet te vermijden. Maar de president haalde meestal zijn

³⁵ Resoluties zoals de *Vandenburg Resolution van 1949*, bij dewelke het Congres een permanente transatlantische alliantie tussen de VS en Europa wou in stand brengen, later de *North Atlantic Treaty Organisation* (NATO), de *Farmosa Straits* (1955), *Middle East* (1957), *Cuban* (1962), *Berlin* (1962), en de *Gul of Tonkin Resolution* van 1965 (Kegley & Wittkopf, 1991, 329).

slag thuis in dit conflict, en was in staat de internationale verhoudingen met de rest van de wereld te sturen, als ook de publieke opinie zich achter hem schaarde. Door deze factoren, en de bekwaamheid om snel te reageren op de uitdagingen, verwierf de president een belangrijke bewegingsruimte op vlak van het buitenlands beleid. De Koude Oorlog zorgde voor het wegwerken van de altijd aanwezige confusie, de traagheid en de impasse van het Amerikaanse systeem. In dit nucleaire tijdperk, richtte de president zich tot de hele natie, en deze nucleaire afschrikking versterkte nogmaals de macht en het prestige van de president. De president en niet de Congres had geklasseerde informatie betreffende kernwapens, en de president alleen had de macht om eventueel te beslissen over een al dan niet preventieve nucleaire aanval op de USSR. Het is duidelijk dat de grondwettelijke *invitation to struggle* voor het bepalen van het buitenlands beleid, beslist was in het voordeel van de uitvoerende macht (Cox, 1995, 11-12).

Het einde van de Koude Oorlog veranderde op een ingrijpende wijze de manier waarop de Amerikanen de wereld beschouwen. Hét belangrijkste institutionele gevolg van het einde van de Koude Oorlog was de herdefinitie van de president in het politieke systeem. Zonder een eminente bedreiging werd het voor de president moeilijker om het Congres en de publieke opinie voor zijn beleid te winnen. Het verlies van de presidentverkiezingen voor G. H. Bush, had dan ook veel betekenis. Bush werd afgewezen door de Amerikanen precies omdat hij als een *'foreign policy'*-president werd beschouwd. Clinton werd dan gekozen tot president doordat hij de indruk gaf om zich met de binnenlandse aangelegenheden bezig te willen houden. Dit maakte nog eens duidelijk dat het buitenlands beleid na de implosie van de USSR niet meer een issue voor de Amerikanen was. Amerika moest eerst zijn huis in orde brengen. De Amerikaanse kiezer heeft zo geopteerd voor een verschuiving van de prioriteiten. En de publieke opinie, die tijdens de Koude Oorlog gemakkelijk werd gemanipuleerd, verwierf een belangrijker invloed op de beleidsmakers (Cox, 1995, 12-14; Cameron, 2002, 39-40; Grant, 2004, 88).

De economische calculaties werden de belangrijkste criteria om de Amerikaanse betrokkenheid in de wereld te evalueren, vooral bij Clinton. Het belang van de handel na het einde van het Koude Oorlog, heeft dan ook de assertiviteit van het Congres doen groeien, vooral als het een directe impact heeft op de nationale economie, en wat betreft outsourcing van jobs. Door de het ontbreken van duidelijk gepercipieerde bedreigingen en van een sterk leiderschap, werd het buitenlands beleid steeds meer incoherent en diffuus. Bij de verzwakking van de macht van de president om de agenda van het buitenlands beleid te bepalen, kregen het Congres en de drukingsgroepen veel meer ruimte om de internationale agenda te bepalen. Het Congres kreeg zo een grotere rol bij het formuleren van het buitenlands beleid. Maar het kon ook gebeuren dat het Congres het beleid van de president gewoon tegenwerkte, zoals het geval was bij het weigeren van de Senaat om de betalingen van de Amerikaanse bijdragen aan de VN goed te keuren, en dit alleen als straf voor de herverkiezing van Clinton (Cox, 1995, 12-14; Cameron, 2002, 39-40; Grant, 2004, 88).

3.4.4. De doorslaggevende rol van de president

Zoals eerder aangehaald is de president de belangrijkste actor bij het formuleren van het buitenlands beleid. Buitenlandse leiders, lobbyisten, etnische drukingsgroepen en de media beschouwen het *White House* als het belangrijkste doel om het Amerikaanse beleid te kunnen beïnvloeden. Maar de president moet zijn bijzonder machts potentieel willen gebruiken. Het al dan niet leiderschap van de president is zeer belangrijk voor de

vormgeving van het Amerikaanse buitenlands beleid. De attitude van de president en van de hoofden van de belangrijkste departementen (zoals die van het *State Department* en het *Defense Department*) tegenover de multilaterale instellingen in het algemeen en de VN in het bijzonder, zet de toon voor de hele administratie en leidt de beleidsopties. Dit beïnvloedt ook de houding van de Congresleden tegenover de VN. Als de president niet ten volle de formele macht van zijn overtuigingskracht gebruikt, dan komt hij in een zwakke positie om zijn beleidsdoelen te verwezenlijken wat betreft de VN. En de overtuigingskracht van de persoonlijkheid en de politieke bekwaamheid van de president zijn vaak van zeer groot belang³⁶. Zo zijn de beslissingen betreffende het buitenlands beleid in een belangrijke mate afhankelijk van de overtuigingskracht van de president. Hij kan zijn macht gebruiken om steun te winnen voor een bepaald beleid of een bepaalde prioriteit. Maar om zover te komen, moet de president zijn invloed willen gebruiken, want dit is niet zo evident, omdat het meestal de binnenlandse aangelegenheden zijn die de belangrijkste aandacht krijgen van de president (Novosseloff, 2001, 41; Cameron, 2002, 38-40 Karns & Mingst, 1995, 421).

Er is nood aan de leidinggevende rol van de president in het buitenlands beleid: zijn al dan niet leidinggevende rol heeft dan ook ingrijpende gevolgen voor het Amerikaanse beleid, zoals Novosseloff zei: *La plus grande menace qui pèse sur un internationalisme américain responsable n'est pas un Congrès fragmenté ou une opinion publique apathique, mais un président pour qui la politique étrangère est un rajout de dernière minute* (Novosseloff, 2001, 41). Deze betrokkenheid van de President op het buitenlands beleid is dan ook een must gezien de voortdurende en heftige competitie vanwege het Congres om het evenwicht inzake het formuleren van het buitenlands beleid naar zich toe te trekken. Om weerstand te bieden tegen het Congres, moet echter een bepaald beleidsdoel in het hart van de president liggen. Wat betreft de terugbetaling van de Amerikaanse schulden aan de VN, heeft de administratie geen eigen standpunt verdedigd tijdens de debatten over dit vraagstuk in het Congres. Integendeel, ze hebben een zwak compromis aanvaard ver van datgene wat bereikt zou kunnen worden. Zo heeft de administratie haar wil niet getoond om zich sterker te engageren om de volledige Amerikaanse bijdragen aan de VN te betalen, en om zo de VN te kunnen versterken. Het is dan ook heel duidelijk hoe doorslaggevend de leiderschapsrol van de president kan zijn (Novosseloff, 2001, 41; Cameron, 2002, 38-40 Karns & Mingst, 1995, 421).

3.4.4.1. Het is aan de president om leiding te nemen in de verhouding met de VN

Het Amerikaanse beleid tegenover de VN heeft nooit een centrale plaats ingenomen in de prioriteiten van het beleid van de president, omdat de VN als een beleidsinstrument zoals alle andere wordt beschouwd. Het vertoog van de verschillende presidenten spreekt dan meer dan de daden zelf. Clinton heeft in zijn vertoog altijd een belangrijke rol aan de VN gegeven, en heeft ook aangedrongen om de vertraagde betalingen aan de VN zo snel mogelijk te regelen. Maar deze algemene steunbetuiging is meestal beperkt gebleven tot een jaarlijkse speech op het Algemene Vergadering van de VN. Hij heeft ook heel vaag gesproken over de hervorming van de VN, wat een gebrek aan echte interesse voor dit vraagstuk bewijst. Een ander bewijs is het feit dat tijdens de helft van zijn eerste mandaat de plaats van directeur verantwoordelijk voor de internationale organisaties op het *State*

³⁶ Zo faalde Wilson om het Congres te overtuigen voor het belang van het Amerikaanse lidmaatschap bij de Volkenbond, terwijl Roosevelt wel in staat was om een overweldigende steun te krijgen voor het Amerikaanse lidmaatschap bij de VN (dat gebeurde onder Truman, na het plotselinge overlijden van Roosevelt). (zie Hoofdstuk I)

Department vacant is gebleven. De relatieve onverschilligheid van Clinton t.o.v. de VN heeft meer ruimte aan het Congres gegeven, en dat laatste heeft geprobeerd om het buitenlands beleid en vooral het beleid tegenover de VN zoveel mogelijk te politiseren. Zijn onverschilligheid heeft ruimte gelaten voor het ontaarden van de verhoudingen tussen het Congres en de VN. Ook het veroveren van de meerderheid in het Congres door de Republikeinen maakte het nog moeilijker voor Clinton om een sterkere invloed uit te oefenen op het Congres (Novosseloff, 2001, 41; Grant, 2004, 88; Clinton, 1993, 1-6).

3.4.5. De rol van de Amerikaanse vertegenwoordiger aan de VN

De rol van de Amerikaanse vertegenwoordiger in de VN is ook belangrijk, vooral voor het imago van de VN in de VS. In het algemeen zijn alle Amerikaanse vertegenwoordigers pro-VN en erkennen zij ook het nut van de VN voor het Amerikaanse buitenlands beleid. En deze vertegenwoordigers kunnen een belangrijke rol spelen want ze worden beschouwd als evenwaardig aan een lid van het kabinet en zetelen ook in de NSC. Richard Holbrooke heeft zich in die zin goed kunnen profileren in het Amerikaanse buitenlands beleid, en heeft ook bepaalde dossiers verdedigd, zoals de betaling van de Amerikaanse bijdragen aan de VN in 1999. Hij heeft een belangrijke rol gespeeld bij het inzetten van 16.000 blauwhelmen in het Afrikaanse continent, in Siërra Leone en Kongo. Hij heeft ook een belangrijke rol gespeeld wat betreft de aids-problematiek, vooral in Afrika. Die problematiek werd beschouwd als een dreiging voor de vrede en stabiliteit in Afrika, en voor de internationale veiligheid. Ook op het binnenlands vlak heeft hij zijn vastberadenheid getoond om de relaties en communicatie met het Congres te versterken. Het is duidelijk dat de rol van de Amerikaanse vertegenwoordiger in de VN een heel belangrijke rol kan spelen zowel in de internationale arena als in het binnenland (zie 2.6.3.) (Novosseloff, 2001, 44-45).

3.5. De rol van de administratie bij het formuleren en het voeren van het buitenlands beleid

3.5.1. De rol van het *State Department*

Grondwettelijk, als het allereerst opgerichte uitvoerende agentschap in 1789, is het *State Department* het leidende uitvoerende agentschap bij het voeren van de Amerikaanse diplomatie, en de *Secretary of State* dient als de belangrijkste adviseur van de president op het domein van het buitenlands beleid. Maar deze anciënniteit heeft niet belet dat er sinds 1985 en na het einde van de Koude Oorlog voortdurend drastische besparingen werden doorgevoerd, waardoor het gewicht en de efficiëntie van het *State Department* ernstig ondermijnd werden³⁷. Maar onder de administratie van Bush, is zijn budget geleidelijk gestegen, en voor het fiscale jaar 2006 zal dit budget \$18.5 miljard bedragen. Maar nogmaals, het overwicht van zijn rivaal blijft zeer groot. Zo wordt de rol van het *State Department* onvermijdelijk zwak en diffuus, ook omdat het Congres voor welk dossier dan ook, zijn budget steeds kan blokkeren of beperken. De beleidsmakers binnen de *State*

³⁷ Zo bedroeg het budget in 2001 slechts \$6.8 miljard, nog eens een reductie van 10 procent t.o.v. 1993. Van dit bedrag ging \$946 miljoen naar de Amerikaanse bijdragen aan internationale organisaties, waarvan \$300 miljoen voor de vaste budget van de VN, en \$380 miljoen naar andere gespecialiseerde agentschappen van de VN, zoals de *World Health Organisation*, (WHO), IAEA, etc. Dit terwijl het budget van zijn grote rivaal, het Department of Defense, \$ 343 miljard bedroeg (Foot & MacFarlone & Mastanduno, 2003, 9; Gardner, 2000, 6).

Department zijn meer geneigd om een sterkere Amerikaanse rol in de multilaterale organisaties te steunen, maar die poging wordt vaak tegengewerkt door het machtige Congres (Foot & MacFarlone & Mastanduno, 2003, 9; Gardner, 2000, 6; Novosseloff, 2001, 46-47; Cameron, 2001, 46-47; 50-53).

De zwakke communicatiekanalen tussen het *State Department* en het Congres hebben dit ook in de hand gewerkt. Het is dus heel belangrijk dat het *State Department* het Congres alle mogelijke informatie doorgeeft over het gevoerde beleid. Zo stelt dit departement jaarlijks een rapport op over de *peacekeeping* van de VN. Het is met dit rapport dat het departement het Congres moet overtuigen van zijn werk, maar bepaalde Congresleden klagen nog altijd dat de antwoorden niet genoeg gedetailleerd zijn. Zo trachten veel Congresleden de administratie onder druk te zetten om een meer gedetailleerde uitleg te geven, vooral wat betreft de gang van de zaken in de Veiligheidsraad van de VN. Wanneer de feedback van de administratie niet voldoende wordt geacht, dan kunnen de Congresleden, ook de al toegestane uitgaven blokkeren. Het is dus van wezenlijke belang dat de onmiddellijke feedback t.o.v. het Congres de absolute prioriteit krijgt boven alles. De functionarissen zijn verplicht om rekening te houden met de eisen van de Congresleden. Bijvoorbeeld wat betreft de hervormingen van de VN, vooral de financiële hervormingen, het Helms-Biden pakket, was het Congres van mening dat het *State Department* niet voldoende en goed bezig was. Zo heeft dit departement onder druk van het Congres, een ruimte gecreëerd om juist de nodige hervormingen die belangrijk zijn voor de VS te steunen, zoals het uitoefenen van druk om een derde vice-secretaris generaal aan te stellen op het hoofdkwartier van de VN verantwoordelijk voor de *peacekeeping*, dat door de VS zou verkozen worden. Maar toch blijkt de administratie vaak onmachtig tegenover het Congres, vooral door bepaalde Congresleden. Het gebrek aan een grondige en gedetailleerde communicatie met als gevolg het wantrouwen tussen de administratie en het Congres bemoeilijkt de zaken onnodig. En dit kan weer gevolgen hebben op het gevoerde beleid tegenover de VN (Novosseloff, 2001, 46-47; Cameron, 2001, 46-47; 50-53).

3.5.2. De rol van het *Department of Defense*, het *Pentagon*

Ook na het einde van de Koude Oorlog is de rol van de *Department of Defense* (DoD) niet verminderd, integendeel. De gewijzigde veiligheidsomstandigheden hebben een dramatische verandering van de focus van de Amerikaanse militaire rol teweeggebracht. Ze moeten rekening houden met bredere en veel complexere internationale relaties van het Amerikaanse militaire establishment dan ooit tevoren. Het DoD is zo een steeds machtiger autonome macht binnen de uitvoerende macht geworden. Het is verantwoordelijk voor het formuleren van het algemene defensiebeleid. De vier regionale commandanten, *Regional Commanders-in-Chief* (CINCs), opereren als de echte centra van de operationele controle en gezien vanuit hun regionale oogpunt, hebben ze een grote invloed op het buitenlandse beleid. Het budget van het DoD is in 2003 met 20 procent toegenomen, t.o.v. het fiscale jaar 2000, tot rond de \$400 miljard. Voor het fiscale jaar 2006 betekent dat 41 procent stijging sinds Bush aan de macht kwam, de grootste stijging sinds de administratie van Reagan. Volgens Higgs zal het totale bedrag aan militair gerelateerde uitgaven in het fiscale jaar 2006 in de buurt van \$840 miljard komen. De nauwe band met de industrie maakt het DoD nog invloedrijker. Vooral in de laatste decennia heeft het DoD aan belang gewonnen, vooral op het gebied van het soort interventies die worden ondernomen (Novosseloff, 2001, 45-46; Sherwood-Randall, 2001, 234; 263-264; Higgs, 2005)

Doorgaans willen de Amerikaanse presidenten zo weinig mogelijk over oorlog spreken als het gaat over al die interventies in het buitenland, doordat ze dan verplicht zijn om telkens de toestemming van het Congres te vragen, wat geen makkelijke zaak is. Ze spreken vaak over humanitaire interventies of de zogenaamde *Military Operations Other Than War*. In de Grondwet is ook niet duidelijk bepaald of deze nieuwe soort interventies als oorlog worden gedefinieerd. Of is de VN een geschikt instrument voor deze soortgelijke interventies? Sherwood-Randall stelt dat het DoD de last van soortgelijke interventies met andere multilaterale organisaties trachten te verdelen, zoals bijvoorbeeld de nauwe samenwerking met de NATO in *peace-enforcement* in Bosnië en de NATO-interventie in Kosovo in 1999. Maar de luidruchtige en invloedrijke anti-VN minderheid in het Congres heeft voor fricties gezorgd om aan de VN een grotere verantwoordelijkheid te geven (Novosseloff, 2001, 45-46; Cameron, 2002, 53-59; Sherwood-Randall, 2001, 236; 238-239).

Na een aantal mislukkingen van de vredesoperaties, zoals bij de recente crisis in Siërra Leone in 2000 is een grotere rol van de VN bij *peacekeeping* onder vuur komen te staan. Zo hebben de VS de capaciteit van de VN eerder gemarginaliseerd om dan ironisch genoeg zelf voor alles op te draaien met hun militaire middelen om zo de beperkingen van de VN te compenseren. In deze grijze zone heeft het DoD een heel belangrijke invloed op de gekozen strategie. Het kan ook gebeuren dat het DoD en het Congres het eens zijn wanneer het gaat over de opleggen van specifieke voorwaarden aan de president voordat er Amerikaanse troepen worden ingezet. Het heeft meer te zeggen dan het *State Department*, wat betreft het defensiebeleid, het al dan niet gebruiken van geweld en de bijhorende randvoorwaarden. Vooral na 9/11 is de rol van het DoD verder versterkt, en dit ook ten koste van het *State Department*. De macht van het *State Department* is verschoven naar het DoD wat betreft het formuleren van het buitenlands beleid. Het is dit departement die de doctrine, de instructies en de procedures voor het voeren van verschillende militaire operaties formuleert. Zoals Novosseloff zei, de officieren van vandaag: "*croient que leur rôle est d'insister et de préconiser plutôt que simplement conseiller sur les éléments-clés des décisions sur l'emploi de la force*". De neiging van het DoD is eerder het regelen van crisissen door zelf militair geweld in te zetten bij het begin van een crisis (Novosseloff, 2001, 45-46; Cameron, 2002, 53-59; Sherwood-Randall, 2001, 236; 238-239).

3.6. De invloed van de niet-gouvernementele actoren

3.6.1. De belangengroepen en *Think Tanks*

Tussen de vele beïnvloedbare factoren van het Amerikaanse buitenlandse beleid, is de rol van de zeer omvangrijke en verscheidene belangengroepen en *Think Tanks* veel belangrijker dat het wordt aangenomen. Het Amerikaanse buitenlandse beleid wordt vaak bepaald of gemanipuleerd door verscheidende belangengroepen, die zich vooral tot de Congresleden richten maar ook tot de administratie of de president zelf. Het zijn verscheidene belangengroepen, vooral van de economische en financiële wereld, bijvoorbeeld die van de olie- en de wapenindustrie. Maar niet minder belangrijk zijn verschillende religieuze en etnische belangengroepen, zoals bijvoorbeeld de *Jewish-American* lobby, die een belangrijke rol heeft gespeeld in het geprivilegieerde beleid van de VS tegenover Israël. Door een gebrek aan consensus over de leidende principes van het Amerikaanse buitenlandse beleid na het einde van de Koude Oorlog, is de rol van deze etnische lobbies meer dan ooit versterkt. Deze trend is ook beschreven door Huntington, die stelt dat de etnische belangen van de verschillende bevolkingsgroepen op de lange

termijn de predominante Anglo-Saksische positie en cultuur zullen ondermijnen. Door het professionele en doeltreffende optreden van deze lobbyisten, en ondanks het feit dat ze een zeer kleine minderheid vormen, oefenen ze een disproportionele invloed uit op het formuleren van het Amerikaanse buitenlands beleid. De media spelen dan ook een zeer belangrijke rol die meestal anti-VN gevoelens weerspiegelt (Haas, 2002, 5; Karns & Mingst, 1995, 444-447; Cameron, 2002, 85-86; 96).

Het buitenlandse beleid van de VS lijkt meer en meer een resultaat van een vage combinatie tussen de verschillende economische, religieuze en etnische belangen te zijn. Zo hebben de conservatieve en religieuze lobbies hun invloed zien stijgen. Zo heeft de lobby tegen abortus, de *National Right to Life Committee*, dat conservatief en religieus is, steun gevonden binnen het Congres. Ze hebben een Amerikaanse terugbetaling aan de VN kunnen blokkeren, vooral door de verplichte abortussen in Ch, die in het programma van de VN staan. In 2002 verloor het *United Nations Population Fund* ongeveer 13 procent van zijn budget toen de administratie van Bush (wellicht om zijn conservatieve achterban veilig te stellen) de Amerikaanse bijdragen stop zette. De farmaceutische industrie heeft de neiging gehad om de internationale regelingen, vooral die van de WHO tegen te werken, en heeft gelobbyd voor zo weinig mogelijk regels. De *National Rifle Association*, drukte zwaar op deze administratie om het *UN small-arms treaty* van 2001 te verwerpen van de o.a. over de productie en het gebruik van landmijnen. De impact van de anti-VN belangengroepen is niet te vergelijken met de moeilijk te vinden pro-VN lobbies zoals de *United Nations Association of the United States of America* (UNA-USA). Het is een groep van ongeveer 30 000 burgers, die de bevolking zo veel mogelijk tracht te informeren over het belang van de VN en het multilateralisme, en die vooral willen aantonen hoe weinig de VN kost voor de Amerikaanse belastingbetaler. Dit is echt nodig, omdat er grote misvattingen bestaan in dit verband. Door verscheidene studies trachten ze de Congresleden te informeren en hun houding tegenover de multilaterale organisaties en de VN in het bijzonder te milderen. Deze groep heeft echter niet de kracht en de invloed om het Congres voor zich te winnen, zoals het geval is met de zeer machtige (anti-VN) *Think Tanks*, zoals de *Heritage Foundation* die vaak werkelijk als platform voor het Amerikaanse beleid tegenover de VN heeft gediend. De UNA-USA, is niet verder geraakt dan, zoals een staf lid van het *White House* het uitdrukte: "*symbolically and practically important*" (Novosseloff, 2001, 49; Haas, 2002, 5; Cameron, 2002, 85-86; 96; Crossette, 2002; Karns & Mingst, 1995, 449).

Anders dan de lobby's, hebben de *Think Tanks* een meer ingrijpende en systematische impact op het bedenken en genereren van beleidsopties en instellingen. De *Think Tanks* trachten het vacuüm tussen de academische en de beleidswereld, de kloof tussen de wereld van de ideeën en die van de daadwerkelijke uitvoering te overbruggen. En ze zijn met meer dan vijftienhonderd, met een budget dat varieert van \$3 miljoen tot \$30 miljoen. De uitvoerige studies van deze *Think Tanks* kunnen ingrijpende gevolgen hebben voor het Amerikaanse beleid vooral door het genereren van een "*New Thinking*", dat de manier waarop de Amerikaanse beleidsmakers de wereld percipiëren en ageren op een ingrijpende wijze kan veranderen, zoals Haas zei: "*Original insights can alter conceptions of U.S. national interests, influence the ranking of priorities, provide roadmaps for action, mobilize political and bureaucratic coalitions, and shape the design of the lasting institutions*" (Haas, 2002, 6). Het vernieuwende karakter van dit nieuwe denken van de *Think Tanks* werd toegepast op een keerpunt van de geschiedenis, bij het uitstippelen van de naoorlogse wereldorde en zelfs de oprichting van de VN, onder de leiding van de *War and Peace Studies* (Haas, 2002, 5-7).

Maar het feit dat de idee van de VN een product van deze *Think Tanks* was, heeft andere *Think Tanks*, zoals de *Heritage Foundation* niet belet om zware kritiek uit te oefenen op de VN. De verscheidene publicaties van de *Heritage Foundation* over de VN hebben een zeer belangrijke (negatieve) invloed gehad op de houding van de administratie (vooral de Reagan administratie), en op die van het Congres en de publieke opinie. Ze hebben het gevoel gekweekt dat de VN heel veel kost aan de Amerikaanse belastingbetaler, en dat al dat geld alleen maar verkwist wordt. Het creëren van dit beeld gebeurde dan ook met opmerkelijke inconsistenties zoals de titels van hun publicaties in de loop der jaren laten zien. Enerzijds publiceren ze een studie met een provocatieve titel zoals "*Africa Is Starving and the United Nations Share the Blame*", en anderzijds een andere studie met als titel: "*The United States and the United Nations: Time for Reappraisal*" (Haas, 2002, 5-7; Karns & Mingst, 1995, 448).

Hun onderzoeksdomein heeft ook een zeer grote impact gehad wat betreft de nationale veiligheid, vooral bij de terugtrekking van de VS uit de *Anti-Ballistic Missile Treaty* in 1972, is nog altijd invloedrijk op het Amerikaanse defensiebeleid. Veel Congresleden hebben hun specifieke onderzoeken als primaire informatiebronnen over de gang van de zaken bij de VN gebruikt. De strategie van de *Heritage Foundation* en andere soortgelijke anti-VN *Think Tanks*, zoals het *Cato Institute* en het *American Enterprise Institute* etc, is om publicaties te maken over verschillende vraagstukken betreffende de VN en die bij de Congresleden laten verspreiden voordat het *State Department* zijn versie van de feiten heeft doorgegeven. Zo zijn de Congresleden van vooraf op de hoogte en beter gewapend tegen de standpunten van de *State Department*. Bijvoorbeeld, de Senator Jesse Helms, heeft al te vaak uit die publicaties zijn inspiratie gehaald om de VN op allerlei manieren in kwaad daglicht te stellen, en op die manier heeft hij alleen vijandige gevoelens gekweekt bij de andere Congresleden die niet noodzakelijk een bepaalde interesse hadden voor de gang van de zaken bij de VN (Novosseloff, 2001, 50-51; Haas, 2002, 5-7; Spring, 2002, 32-34).

Het blijkt dus duidelijk dat degenen die de VN bekritisieren veel meer actief en invloedrijk zijn dan dat degenen die de VN gunstig gezind zijn. Geen enkel politiek zwaargewicht wil zijn politieke kredietwaardigheid gebruiken voor het verdedigen van de VN in het Congres en erbuiten. De VN zijn eigenlijk altijd vatbaar voor kritiek van wie dan ook. Het zijn uitzonderingen zoals het Republikeinse Congreslid Haley Barbour die het Congres trachten warm te maken voor het belang van de VN. Zijn *Better World Campaign* in samenwerking met de UNA-USA en andere organisaties heeft sterke inspanningen geleverd om de administratie, het Congres en de brede publieke opinie te sensibiliseren voor het belang van de VN. Deze acties zijn mogelijk geweest dankzij de financiële steun van één miljard dollar van Ted Turner. Ook Bill Gate, de baas van Microsoft met zijn *Bill & Melinda Gates Foundation* geeft belangrijke financiële steun aan verschillende programma's van UNICEF en de WHO. Het zijn dus meer individuen die de missie van de VN op een spontane manier steunen, veeleer dan een geïnstitutionaliseerde lobby of organisatie die dat constant doet. Deze steunbetuiging kan moeilijk opboksen tegen de verschillende *Think Tanks* die voortdurend het imago van de VN in Amerika hebben beschadigd. Deze steun is daarom zeer kwetsbaar (Novosseloff, 2001, 50-51).

3.7. De rol van de publieke opinie

Het relatieve belang van de publieke opinie als een inspiratiebron voor het Amerikaanse buitenlands beleid valt te betwisten. Sommigen beweren dat de publieke opinie ongeïnformeerd en ongestructureerd is en zo weinig invloed heeft op de beleidsmakers, terwijl anderen suggereren dat de publieke opinie wel gestructureerd, consistent en stabiel is, zodat de beleidsmakers toch reageren of meer de publieke opinie lijken te weerspiegelen. Als men het gehalte van de democratische representativiteit bekijkt, is het, volgens Entman, moeilijk om te zeggen dat de publieke opinie een onafhankelijke invloed uitoefent op de acties en opties van de beleidsvoerders. Hij stelt dat de interactie tussen de publieke opinie en de politieke elite eerder complex is. Het gevormde beeld van de publieke opinie over het buitenlandse beleid is dan ook zeer relatief: "*The public's actual opinion arises from framed information, from selected highlights of events, issues, and problems rather than from direct contact with the realities of foreign affairs. Elites for their part cannot know the full reality of public thinking [...], but must rely on selective interpretations that draw heavily on news frames. Policymakers relentlessly content to influence the very news frames that influence them (Entman, 2004, 122)*" (Entman, 2004, 122; Karns & Mingst, 1995, 436).

Om te kunnen slagen in zijn buitenlands beleid, moet de president zijn versie van de politieke gebeurtenissen aan de media en de publieke opinie kunnen verkopen. Zo werkt het trouwens in een democratisch systeem: anderen overtuigen om de dingen op dezelfde manier te zien zodat zij het doel van het beleid zullen steunen. Dit betekent het uitdrukken van ideeën en het bepalen van keuzes op zo een manier dat men het meest overtuigende beeld van het beleid krijgt. Met andere woorden: dit is wat men in de omgangstaal de manipulatie van de publieke opinie noemt. En de gepercipieerde publieke opinie is een zeer belangrijke bron die men graag onder controle houdt. Voor een democratische systeem is de publieke opinie immers een belangrijke graadmeter, die dient als legitimatie voor het beleid. Daarom proberen de beleidsmakers de percepties dat de publieke opinie tegen hun beleid zou zijn zo veel mogelijk te vermijden, zodat: "*Selective interpretations of the public's views therefore enter the political fray just like arguments over policy itself, becoming objects of strategic, manipulative communications (Entman, 2004, 125)*". Zo is de Amerikaanse publieke opinie meestal gunstig gezind t.o.v. het internationalisme en multilateralisme in het algemeen en de VN in het bijzonder, omdat zoals Groom stelt, die opinie, beter dan de politici, de weerspiegeling van de Westerse waarden in deze instellingen ziet, en het belang daarvan beseft. Maar ondanks deze brede steun, is de publieke opinie meestal apathisch, wanneer het moment komt om keuzes te maken, dan bevinden de VN zich laag in de hiërarchie van de prioriteiten, zodat die door degenen die een andere agenda hebben in de VS makkelijk gemanipuleerd kan worden (Entman, 2004, 125; 147; Groom, 2003, 24).

Karns & Mingst stellen dat, ook al heeft de publieke opinie geen directe impact op het buitenlands beleid, zij wel duidelijke signalen kan geven over specifieke aspecten van het beleid, waarbij de beleidsvoerders best rekening houden, als ze bij de volgende verkiezingen niet voor verrassingen willen staan. Ze maken ook een onderscheid tussen de publieke opinie en de opinie van de elite. Er zit een consistentie in deze groepen sinds de jaren tachtig. De elite is meer voorstander van internationalisme, en van wat Wittkopf *accomodationism* noemt, selectief internationalisme. De elite is beduidend gunstiger gestemd tegenover een actieve rol van de VS in de wereld, dan de publieke opinie. Zo stond in 1990 97 procent van de leiders positief ten opzichte van die actieve rol van de VS,

tegenover slechts 62 procent van de publieke opinie. Maar de perceptie door de elite van een actieve rol van de VS, wil niet noodzakelijk zeggen een nauwere samenwerking met de multilaterale organisaties en de VN. De publieke opinie staat echter gunstiger tegenover een "*soft internationalism*", maar is een groter voorstander van de versterking van de VN, en van een versterking van de samenwerking met de VN en andere multilaterale instellingen om zo de lastverantwoordelijkheid te verdelen. Het imago van de VN is ook behoorlijk positief gebleven. Een opiniepeiling van eind jaren negentig toont aan dat ruim 70 procent aan de ondervraagde personen gunstig staan tegenover de VN en de Amerikaanse samenwerking met de VN. In een eerder uitgevoerde opiniepeiling in het jaar 1997, was 53 procent van de geïnterviewde personen van mening dat de VS een behoorlijke prioriteit moest geven aan de versterking van de VN, en 30 procent van deze laatsten waren van mening dat de versterking van de VN de eerste prioriteit van de VS moest zijn. Meer dan 62 procent was tegen een Amerikaans unilateralisme en een groot voorstander van een consensus. Meer dan 75 procent keurde de deelname van de Amerikaanse troepen aan een *peacekeeping* onder de leiding van de VN goed. Het is duidelijk dat de meerderheid van de Amerikaanse bevolking positief staat tegenover de VN, maar ze stellen wél vragen over deze interventies en hun doeltreffendheid. Maar deze steunbetuiging aan de VN wordt niet opgenomen en gekanaliseerd en omgezet in een politieke vertaling door de elite (Novosseloff, 2001, 51-52; Karns & Mingst, 1995, 436-439).

Die zwakke politieke vertaling kan ook verklaard worden doordat de gunstige gezindheid van de Amerikaanse publieke opinie ten opzichte van de VN vooral oppervlakkig en vaag is. Het is dus een apathische publieke opinie die de rol van de VN steunt zonder echte belangstelling voor het buitenlands beleid te hebben. De steun aan de VN is daardoor niet gecorreleerd met kennis van zaken en het is vaak inconsistent. Ze zijn bijvoorbeeld voorstanders van een sterke VN zonder de financiële verplichtingen te willen aanvaarden; dit geeft de elite dan een zeer brede ruimte om het Amerikaanse beleid tegenover de VN te bepalen. Het is ook een publieke opinie die niet voldoende op de hoogte is van de Amerikaanse internationale prioriteiten. Door de relatieve onverschilligheid en desinteresse voor het buitenlands beleid speelt de publieke opinie dan ook geen noemenswaardige rol op het vlak van het Amerikaanse buitenlands beleid. Het zijn eerder de speciale belangengroepen dan het algemene belang die een impact hebben op het buitenlands beleid. Alleen een fractie van de publieke opinie heeft al lang een invloed. Het is namelijk een extremistische minderheid die de VS uit de VN wil. Deze fractie van de publieke opinie heeft een invloed omdat ze op de steun van het vertoog van het Congreslid Jesse Helms en op de anti-VN Republikeinse minderheid in het Congres kan rekenen. In het algemeen is de elite voor een actieve rol van de VN in de wereld, terwijl de publieke opinie voorstander is van de versterking van de VN, maar zij zijn inconsistent in de praktijk. Het zijn dus eerder apathische internationalisten, gunstig gestemd tegenover het internationalisme in theorie, maar ze doen weinig om iets in praktijk te verwezenlijken. Deze apathie werkt in het voordeel van de politieke beleidsmakers om de internationale zaken te verwaarlozen, daar waar weinig politieke winsten geboekt kunnen worden (Novosseloff, 2001, 51-54; Karns & Mingst, 1995, 443-444).

3.8. Conclusie

Het Amerikaanse beleid tegenover de VN, wordt zoals in geen enkel ander land bepaald door een zeer verscheidene en gefragmenteerde politieke besluitvorming. De afhankelijkheid van de vele na te streven evenwichten in het Amerikaanse politieke landschap, maar vooral in de *checks and balances* tussen het Congres en de president zorgt ervoor dat het beleid versus de VN uiteenlopend kan zijn. De evolutie van deze verhoudingen maakt het beleid vaak onduidelijk, incoherent en onvoorspelbaar: het beleid tegenover de VN kan meegesleurd worden in radicale verschuivingen die plaats kunnen hebben. Vooral de werking van het Congres, en de evolutie die het heeft moeten ondergaan, vooral na het einde van de Koude Oorlog, maakt het beleid tegenover de VN afhankelijk van deze veranderingen. En met het 'Congres' moeten we vooral de individuele Congresleden begrijpen, die erin slagen namens het Congres de touwtjes in handen te nemen, met alle gevolgen vandien. Deze individuele gevallen tonen nog eens de gevolgen die de institutionele strijd kan hebben op de geloofwaardigheid, de coherentie en de consistentie van het Amerikaanse buitenlands beleid tegenover de VN. Het is vooral op deze manier dat het Congres het buitenlands beleid tegenover de VN kan controleren. Het congres spitst zich vooral toe op het binnenland, waardoor de belangstelling voor de wereldgemeenschap afneemt. Zo vormt het een zeer ernstige belemmering voor de heropleving van de VN. Bij een relatieve onverschilligheid van het Congres zal de impact van de individuele Congresleden almaar toenemen, gepaard gaand met een grotere incoherentie en onvoorspelbaarheid. De tussenkomst van de president is dan onontbeerlijk om de verhoudingen met de VN op een meer consistente manier te onderhouden. Maar hij is blootgesteld aan de talrijke politieke, economische, etnische en religieuze belangengroepen en *think tanks* die een steeds belangrijker invloed krijgen. Een apathische publieke opinie die de VN op een inconsistente manier steunt, is ook niet de beste inspiratiebron voor een positief Amerikaans beleid tegenover de VN.

Samenvattend mag men stellen dat het beleid tegenover de VN aan de rand van andere belangrijke thema's wordt geformuleerd, echter zonder dan men dat als een prioriteit beschouwt, zodat dit vaak een item van politiek voetbal wordt, waarbij verscheidene extremistische Congresleden vrij spel krijgen om hun antipathieke vertoog tegen de VN en de internationale instellingen in het algemeen te verkondigen, met belangrijke gevolgen zowel voor de publieke opinie als voor de administratie. Met een onverschillige president wordt het Amerikaanse beleid tegenover de VN afhankelijk van het goeddenken van deze Congresleden.

Hoofdstuk IV. America Unchallenged

4. Inleiding

Zoals eerder werd op gewezen, zorgt de gefragmenteerde Amerikaanse besluitvorming voor een ambigu en soms onvoorspelbaar buitenlands beleid. De verschillende uiteenlopende attitudes, vaak in contradictie, zoals multilateralisme en unilateralisme, internationalisme en isolationisme, kenmerken het politieke spectrum en het buitenlandse beleid van de VS. Al deze attitudes zijn terug te vinden in het gevoerde beleid tegenover de VN. Dit hoofdstuk gaat over de evolutie van deze attitudes tegenover de VN in de laatste decennia. De hoopgevende positieve ontwikkelingen van begin jaren negentig, vooral door het optreden tegen Irak, over de revitalisatie van de VN als de centrale instelling waarop de wereldorde zou gebaseerd moeten worden, werd een zoveelste teleurstelling; het werd een wereldorde gedomineerd door de ongeëvenaarde macht van de VS. Zo zijn de VN niet meer dan een instrument voor de VS, op geen beding een multilaterale instelling die zijn optreden in het streven van nationale belangen mag beperken. Het debat over multilateralisme (*à la carte*) en unilateralisme en de positie van de VN daarin zal ruim aan bod komen. Uiteindelijk zal ook de hervorming van de VN aan bod komen, waarbij de Veiligheidsraad als het belangrijkste orgaan van de VN de meeste aandacht zal krijgen.

4. 1. Wind van hoop voor een nieuw begin voor de VN

Sinds eind jaren tachtig werd een gunstiger klimaat geschapen voor een betere werking van de VN. Dit zoals eerder op gewezen, was het resultaat van de wijzigende internationale verhoudingen en de stijgende gemeenschappelijke belangen van de permanente leden van de Veiligheidsraad om regionale conflicten en globale problemen aan te pakken. De VS nam een veel constructievere houding aan tegenover de VN wat een belangrijke koerswijziging betekende vergeleken met de laatste decennia van de Koude Oorlog. Deze tendens bracht hoop om de bedoelingen van de oprichters van deze instellingen uiteindelijk de kans te geven die bedoelingen te kunnen verwezenlijken: *"It was as if [...] the sails of a small ship, which all the people of the earth are gathered, had caught again, in the midst of a perilous sea, a light but favorable wind"* (Bowles, 2004, xi). Zo schreef de pas aangetreden Secretaris Generaal van VN Javier Pérez de Cuéllar in 1978. In de daaropvolgende jaren nam deze wind steeds in kracht toe (Bowles, 2004, xi; Baehr & Leon, 1994, 148; O'Sullivan, 2004, 14)

De Veiligheidsraad genoot van een nieuwe solidariteit en nam de leiding op zich om een einde te maken aan de bloederige oorlog van 1980-1988 tussen Irak en Iran en tevens de oplossing te zoeken voor de lang aanslepende conflicten zoals in Cambodja, waarbij ze een *broad-based* coalitieregering vestigde; de chronische burgeroorlog in Centraal-Amerika; de terugtrekking van USSR uit Afghanistan. Deze waren allemaal elementen waar er een algemene verwachting ontstond dat het einde van de Koude Oorlog de heropleving van de VN zou teweeg brengen. Dit korte *window of success* schepte het beeld dat de Oost-West tegenstellingen tijdens de Koude Oorlog het onmogelijk gemaakt hadden voor de VN om de collectieve veiligheid, zoals in het Charter voorzien, te kunnen handhaven. Tot grote verbazing begon de Veiligheidsraad te werken zoals het oorspronkelijk bedoeld was. Consensus was de orde van de dag en het stellen van vetos werd als anachronistisch en

ongepast beschouwd³⁸; het feit dat president George Herbert Bush Amerikaans ambassadeur aan de VN voor de periode 1971-1973 was geweest, gaf meer reden tot hoop, omdat de affiniteit van Bush met de VN hechter zou zijn. De Amerikaanse administratie genoot over behoorlijke geloofwaardigheid binnen de VN; ondanks vroegere onenigheden. Er heerste een klimaat van hoop en verwachtingen voor een nieuwe begin en dit werd gekoesterd en gevoed door de VS en de hele wereld (Touval, 1994, 44; Groom, 2003, 128; Bowles, 2004, xi; Weiss, 2003, 150; Wilkinson & O'Sullivan, 2004; Baehr & Leon, 1994, 149).

4.2. Naar een revitalisering van de collectieve veiligheid

4.2.1. Een eerste proefstelling. De eerste Golfoorlog

De hoop en verwachtingen voor een nieuwe heropleving van de VN had blijkbaar weinig indruk gemaakt op Saddam Hussein om hem af te raden het bevel te geven op 2 augustus 1990 aan meer dan 150 duizend Irakese troepen om Koeweit binnen te vallen, en er de olierijkdommen, bevolking en zelfs diplomaten aan zijn greep te onderwerpen. Koeweit werd voor een paar weken de negentiende provincie van Irak. Volgens hem een rechtzetting van de wanpraktijken van Koeweit om de olieprijsen te doen dalen -- Irak had gefaald om Koeweit te overtuigen zijn olieproductie te reduceren — naast ook de historische onrechtvaardigheden en grensgeschillen. Deze agressie was een flagrante schending van het Charter van de VN en provoceerde strenge vergeldingsacties door de Veiligheidsraad. Eerst met economische sancties onder Art. 41, hoofdstuk VII en later door het inzetten van militair geweld onder Art. 42; de eerste keer sinds de Koreaanse oorlog. Deze acties vonden plaats in een periode van opmerkelijke historische veranderingen, voornamelijk in Oost Europa, waarbij de verrotte communistische regimes één per één uiteenspatten. Het bijna onmogelijke zou twee maanden later gebeuren: de Berlijnse Muur zou vallen en Oost- en West-Duitsland werden terug herenigd. In gans Oost-Europa maakten de planeconomieën en het staatsocialisme ruimte voor datgene wat de VS lang had voor geijverd: het invoeren van een markteconomie en het westers- democratisch systeem. Dit was het bewijs van het einde van de Koude Oorlog en de start van een nieuw tijdperk; een unipolair tijdperk (Bowles, 2004, 1; Wilkinson & O'Sullivan, 2004; Gorman, 2001, 323; Allner & Portis, 2000, 113-114; Baehr & Leon, 1994, 152-153).

Deze ingrijpende ontwikkelingen lieten echter niet toe om de schending van de collectieve veiligheid door Irak uit het oog te verliezen en dat ongestraft te laten. Het was een ernstige proef voor de collectieve veiligheid onder de VN. Saddam Hussein had echter deze keer de VN verkeerd ingeschat, in schril contrast met de jarenlange oorlog met Iran, met meer dan 800.000 slachtoffers waarbij de VS en andere Westerse staten medeplichtig waren, en de VN pas op het einde inschakelden om de uitgeputte oorlogvoerende partijen te helpen de wapens neer te leggen. Voor één keer moest de geloofwaardigheid van de VN geëerbiedigd worden voor wat het altijd en overal zou moeten zijn, althans volgens de bedoeling en de hoop van de oprichters. De permanente leden van de Veiligheidsraad waren op het eerste gezicht verrast³⁹, en zonder goed te wennen aan deze nieuw gevonden

³⁸ Tussen januari 1990 tot juni 2003 werden slechts 12 veto's gesteld, terwijl het er 193 waren sinds zijn oprichting (Weiss, 2003, 150).

³⁹ Allner & Portis vertonen twijfels over de echte bedoeling van Bush en ze alluderen dat de oorlog niet als een verrassing kwam. Irak had meerdere keren de wanpraktijken van Koeweit veroordeeld. Al in mei had de Amerikaanse inlichtingendienst CIA gewaarschuwd voor een mogelijke aanval op Koeweit. De Amerikaanse ambassadeur had ook op 25 juli 1990 een lang gesprek met Saddam Hussein. Volgens de auteurs was het een bijbedoeling van Bush om de gecumuleerde wapenvoorraad te verbruiken (op 5 februari, minder dan één

samenwerkingsgeest, werden ze toch op proef gesteld. De Veiligheidsraad zocht bij de VS leiderschap. President Bush en zijn adviseurs gaven op hun beurt sinds de eerste dag van de bezetting een hoge prioriteit aan de synergie met de Veiligheidsraad en de internationale gemeenschap als geheel (Wilkinson & O'Sullivan, 2004; Allner & Portis, 2000, 113-114; Bowles, 2004, 2; Baehr & Leon, 1994, 149).

4.2.2. De kracht van de samenwerking

Minder dan acht uur na het nieuws van de invasie namen de permanente leden van de Veiligheidsraad een beslissing, ingediend door VS samen met andere staten, om in de naam van de internationale gemeenschap zich tegen deze invasie te verzetten. Door Resolutie 660 stelde de Veiligheidsraad vast dat de invasie een inbreuk op de vrede constitueerde, en besliste om Hoofdstuk VII in te roepen. Namelijk om dit als een act van agressie te beschouwen en de onmiddellijke en onvoorwaardelijke terugtrekking te eisen. Deze Resolutie eiste tevens directe onderhandelingen tussen beide landen. Een andere resolutie 661 legde economische sancties op en het bevriezen van de Irakese aandelen in buitenlandse banken. In de maand november 1990 oefende de VS het presidentschap uit over de Veiligheidsraad en nam het initiatief om een ontwerp van resolutie voor te stellen dat de militaire interventie zou machtigen. Op 29 november 1990 stemt de Veiligheidsraad in door resolutie 687 (alleen Cuba stemde tegen, India, China en Jemen onthielden zich) voor het inzetten van militair geweld indien Irak tegen 15 februari 1991 zich niet neerlegt bij de eisen van resolutie 660. Dit was tevens de laatste kans van Irak om zich te houden aan de wil van de internationale gemeenschap (Wilkinson & O'Sullivan, 2004; Allner & Portis, 2000, 114; Gorman, 2001, 324-326)

Zoals algemeen bekend had het regime van Saddam Hussein geen oor voor deze eisen. Ondanks de aarzeling van de Europese naties, Moskou, Peking en de Arabische staten opteerden de toenmalige Britse conservatieve premier Margaret Thatcher en Bush voor militaire actie zonder al te veel prietpraat. De Amerikaanse administratie moest nog altijd het Congres voor zich weten te winnen om haar toestemming te geven en alles meer aanvaardbaar te maken bij het Amerikaanse publiek, ondanks dat de meerderheid eerder voor een diplomatieke dan een militaire aanpak voorstander was. Op 12 januari gaf het Congres haar fiat voor een Amerikaanse militaire actie, maar toch in de Senaat, was de stemming verdeeld, 52 tegen 47 wat ook voor zich spreekt (Wilkinson & O'Sullivan, 2004; Allner & Portis, 2000, 115; Gorman, 2001, 325-326)

De zogenaamde Perzisch Golfoorlog zelf was van korte duur. Op 15 januari begon de VS met luchtaanvallen en op 24 februari begon het grondoffensief "*Desert Storm*". Nadat de Irakese weerstand in elkaar zakte en verdreven werd uit Koeweit, riep de VS een halt toe aan de operaties van de Coalitie. Na de nederlaag procedeerde de Veiligheidsraad om de sancties tegen Irak te behouden zolang het niet wou ontwapenen en de schadevergoedingen voor de aangerichte ravage in Koeweit niet wou betalen. Resolutie 687 verduidelijkte de eisen van de internationale gemeenschap in detail en verklaarde ook het oprichten van de *United Nations Commission on Iraq* (UNSCOM), een inspectieregime om de niet conventionele wapens te vernietigen als voorwaarde voor het opheffen van de sancties. Het was het begin van twaalf jaren lang kat en muis spel tussen Irak en de internationale

maand na de start van de luchtaanvallen waren meer bommen afgevuurd dan alle Geallieerden samen tijdens WOII hadden afgevuurd, vaak ook bommen en raketten met verrijkt uranium) en het introduceren van nieuwe militaire hoogtechnologieën om de export van deze militaire technologieën op peil te houden (Allner & Portis, 2000, 116).

gemeenschap, die zou talrijke resoluties neerleggen die de afslachting van de Koerden en de Shias veroordeelde tot aan de Amerikaanse interventie in 2003 (Wilkinson & O'Sullivan, 2004; Allner & Portis, 2000, 116; Gorman, 2001, 327-328).

De samenwerking van de staten voor het vormen van een brede coalitie voor het verdrijven van Irak uit Koeweit werd door de meeste staatsleiders als een illustratie voor een goed functionerende VN gezien. Ze maakten allemaal plechtige beloftes om de VN centraal te stellen voor het beslechten van de internationale geschillen en voor het handhaven van de vrede en de veiligheid in de wereld. Het motto was: 'Let us behave as United Nations!' De houding en de geloofwaardigheid van de VS stonden op hun hoogste peil, en het enthousiasme van Bush voor de VN was dan ook groot, zoals hij dat voor de Algemene Vergadering liet blijken: "*The founding of the United Nations embodied our deepest hopes for a peaceful world. And during the past year, we have come closer than ever before to realizing those hopes. [...] On a personal note I want to say that [...] I have never been prouder to have once served within your ranks [...] and never been prouder that the United States is the host country for the United Nations* (Bowles, 2004, 1). Dit maakte ook deel uit van de 'New World Order' (Bowles, 2004, 1-3; Morgan, 2004, 41).

Het waren hoopgevende boodschappen van de meeste staten, echter te goed om waar te zijn. Op 31 januari 1992, voor de eerste keer ooit, namen een plenum van regeringsleiders bestaande uit de Britse premier John Major, Bush, de Russisch president Boris Yeltsin, de Franse president François Mitterand en tien andere regeringshoofden een indrukwekkend initiatief om de universele affirmatie en erkenning van de centrale rol van de VN in de handhaving van wereldvrede en veiligheid te bevestigen. Deze affirmatie van de nood aan versterking van de VN en zijn *peacekeeping* taken, de absolute nood voor de bestrijding van armoede als onderliggende oorzaak van oorlog waren een paar van de bevestigende punten. In *Agenda for Peace* beschrijft de toenmalige Secretaris-Generaal Boutros-Ghali de herdefinitie van het handhaven van de internationale vrede en veiligheid zoals het in het Charter staat vastgelegd en roept hij op tot een meer holistische aanpak in vredesoperaties in vier knelpunten: 1) *preventive diplomacy*, 2) *peace-making*, 3) *peacekeeping* en 4) *post-conflict peace building*⁴⁰. De wereld kreeg haar beste kans voor het bereiken van internationale vrede en veiligheid sinds het ontstaan van de VN (Bowles, 2004, 6-7; Morgan, 2004, 42-43).

4.3. Een valse hoop. Terug naar de harde realiteit

4.3.1. Amerika en niet de VN

Deze bereidwilligheid van de grootmachten om aan de VN een centrale plaats te geven als *focal point* in dit nieuw internationaal systeem, een internationaal systeem uitgesteld door

⁴⁰ De *Agenda for Peace*, *preventive diplomacy* behelst maatregelen om vertrouwen en geloofwaardigheid op te bouwen, *fact-findings*, vroegere waarschuwingen, preventieve inzetten van troepen etc. Het gaat om ondernemingen die moeten voorkomen dat geschillen kunnen escaleren tot vijandelijkheden. *Peace-making*, heeft te maken met onderhandelingen en andere middelen om een conflict op te lossen. Het wordt gezien als een taak tussen het voorkomen van vijandelijkheden en de handhaving van vrede. *Peacekeeping* omvat pogingen ondernomen worden om bereikt staakt-het-vuren te bewaren of het herschrijven van grenzen te handhaven. Deze pogingen zijn in de laatste jaren aanzienlijk toegenomen en dat overstijgt de militaire taken. De *Post-conflict peace-building* zijn ondernemingen die de oorlogvoerende partijen steunen tot heropbouw. Het is een verderzetting van al datgene wat hierboven werd besproken. Het gaat vooral om het monitoren van verkiezingen, het repatriëren van vluchtelingen en het bevorderen van de rechten van de mens, etc. (Morgan, 2004, 43-44).

de Koude Oorlog vanaf 1945, werd al snel geteisterd door de plotselinge verwijding van de USSR uit het internationale toneel. Het 'new thinking' van Gorbachev, dat deel uitmaakte van de *perestrojka*, behelsde, zoals werd eerder op gewezen, een sterke steun aan uitgebreide *peacekeeping* operaties van de VN en voor het International Gerechtshof, en een versterking van de rol van de Algemene Vergadering en de Veiligheidsraad. Maar wat een nieuwe kans voor de VN zou betekenen, draaide uit op een gemiste kans, als Gorbachev op de rand van de desintegratie van de USSR niet in staat was om de leiding te nemen over dergelijke hervormingen. Boris Yeltsin volgde op dezelfde golflengte het beleid van zijn voorganger Gorbachev, maar was ook niet in staat om het tij te keren. Het werd duidelijk dat de bipolaire machtsbalans van tijdens de Koude Oorlog zou draaien naar een nieuwe wereldorde, niet gebaseerd op de VN, maar eerder op de Amerikaanse ongeëvenaarde positie. Het *window of opportunity* voor het centraal groeien van de VN werd een druppel op een hitte plaat, verdampt (O'Sullivan, 2004, 11; Baehr & Leon, 1994, 150; Morgan, 2004, 41).

Paradoxaal, de Golfoorlog vertegenwoordigde de eerste militaire actie na het einde van de Koude Oorlog, waarbij de Veiligheidsraad samenwerkte in naam van de internationale gemeenschap, maar de VN zelf, of de Secretaris-Generaal bleven buitenstaanders in heel het proces van de oorlogvoering. De coalitie legde geen verantwoording af aan de VN. Voor velen was de Golfoorlog een Amerikaanse onderneming onder de dekmantel van de VN. Zoals Morgan beschrijft is de hele discours van Bush betreffende de "New World Order" zodanig dat dit de VS plaatst: "[...] *in a world leadership role with the UN and all others as followers. Rather than leading at the macro-level to create world order, he implied that U.S. micro-level leadership in organizing action would spur UN forces into upholding collective security*" (Morgan, 2004, 41). Een ander tegenargument is volgens Morgan dat de VS geen allianties zou vormen zoals ze in het verleden al gedaan had, als het niet geïnteresseerd was voor het opkrikken van de geloofwaardigheid van de VN (Morgan, 2004, 41-42; Weiss & Forstythe & Coate, 2004, 113).

Maar zoals eerder meermaals op gewezen, is de houding van de VS tegenover de VN, vooral na de overwinning van de Republikeinen op het Congres, minder dan constructief geweest, zoals wat betreft de betalingen van de achtergestelde schulden. Het gebruiken van de achtergestelde bijdragen aan de VN om de hervormingen op hang te brengen heeft voor veel irritatie gezorgd en kwaad bloed gezet bij de anderen. Ook de USSR en FR hebben hun bijdragen gebruikt als drukkingmiddel om bepaalde beleidsopties binnen de VN te beïnvloeden, maar ze hebben dit niet continu gedaan zoals dat de VS wel gedaan heeft. Toch wordt het als een product van de Amerikaanse cultuur beschouwd dat vervolgens een bevoorrechte positie kan geven op deze instelling. Men behandelt het stiefmoederlijk door de besluitvorming en het functioneren van de VN te trachten controleren. Deze verhouding, al dan niet bewust, erkent de relevantie van de VN op het wereldgebeuren. Op die manier wordt de VS gepercipieerd als ze de VN controleren en gebruiken als instrument voor eigen belangen. De mate dat de VS worden gepercipieerd de VN te domineren staat rechtstreeks proportioneel verbonden met het verlies van het vertrouwen op de VS als globale leiderschap, en zo wordt ervaren als een onverantwoordelijke supermacht (Morgan, 2004, 42; Weiss & Forstythe & Coate, 2004, 113; Novosseloff, 2001, 55; Groom, 2003, 129; Falk, 2001, 43).

4.3.2. De hel op aarde en een onwillige VS

De euforie die heerste over de heropleving van de VN werd andermaal een zoveelste teleurstelling. Het wegvallen van het gordijn van de Koude Oorlog legde een zeer groot aantal bloederige (etnische) conflicten bloot, vooral binnen de staatsgrenzen⁴¹. Vele delen van de wereld werden geteisterd door bloederige burgeroorlogen met talrijke slachtoffers. De meeste treffende drama's daarbij waren de vreselijke volkerenmoord in Ruanda, Serbrenca, Oost-Timor en andere plaatsen in de wereld. Dit terwijl de VN het niet eens raakte hoe en wanneer de VN moest trachten deze conflicten stop te zetten. Twee jaar na de Golfoorlog —waarbij de Amerikaanse leiders optimistisch werden dat de VN weer als een consistent en betrouwbaar instrument voor het Amerikaanse beleid zou gebruikt kunnen worden, gebeurde de mislukking van interventie van de VN in Somalië in 1993, waarbij achttien Amerikaanse elitesoldaten werden vermoord, wat een andere dimensie aan de problematische verhoudingen tussen de VN en de VS gaf. Het enthousiasme van de VS om de VN te steunen bij de *peacekeeping* was na deze mislukking sterk afgenomen (zie 5.3) (Morgan, 2004, 36; Bowles, 2004, 5-6; Eban, 1995, 52; Falk, 2001, 44-45).

Belangrijke Amerikaanse leiders en het grootste deel van de media gaven de schuld aan de VN. Ze waren gekant tegen het in gevaar brengen van Amerikaanse troepen bij toekomstige humanitaire interventies. De Amerikaanse houding tegenover dit soort interventies kent zijn constante, maar het werd zwaar beïnvloed door deze mislukking die het hele land shockeerde. De impact op de VS was zo diep dat men over een "Somalië Syndroom" sprak, in vergelijking met het befaamde "Vietnam Syndroom". Deze gebeurtenis heeft de Amerikaanse perceptie van de VN zwaar beschadigd, met alle gevolgen van dien. En de VN slaagden er maar niet in om een effectieve mediator te worden in internationale geschillen. Na jaren van pogingen om conflicten op te lossen zoals in Afghanistan, Angola, Haïti, Somalië en ex-Joegoslavië kwam er weinig van in huis. Dit falen van de VN kon niet meer aan het obstructieve beleid van de USSR verweten worden. Het betekende een grote erosie van de geloofwaardigheid en de effectiviteit van de VN. Het ernstige falen van de VN tijdens de jaren 1992-1995 hebben zware schade toegebracht in de verhoudingen tussen de VN en de VS, de geloofwaardigheid en de relevantie van de VN stonden op het spel. Sindsdien is het Amerikaanse engagement in de wereld en de steun aan de VN verminderd. Gedurende jaren is de Amerikaanse deelname aan *peacekeeping* tot een dieptepunt gezakt (Novosseloff, 2001, 55-56; Touval, 1994, 45; Falk, 2001, 44-45).

4.3.3. De VN als zondebok en mispercepties

Het succes krijgt veel vaders en de mislukking blijft meestal wees. Niemand wil mislukking en schuld voor zijn rekening nemen; zeker niet als het om beestachtige, schandelijke en gruwelijke daden gaat waarbij het bewustzijn van de mensheid wordt geschokt. De algemene perceptie van de VN bij het brede publiek als een soort 'wereldregering', verantwoordelijk voor de gang van de zaken in de wereld, kan voor veel staten als een schuilplaats dienen om mislukkingen weg te schuiven. Dit kan verleidelijk zijn, maar is daarom nog niet eerlijk. De VN worden geplaagd door de inherente gebreken eigen aan de aard van elke intergouvernementele organisatie en daardoor wordt het

⁴¹ Maar toch was er niets nieuws onder de zon, want ook tijdens de Koude Oorlog werden meer dan honderd grote conflicten uitgevochten, met een verlies van meer dan 40 miljoen mensenlevens. Dit was een verderzetting van deze vreselijke constante (Morgan, 2004, 36).

moeilijk om op een effectieve manier de complexe internationale geschillen te beslechten. De VN op zijn best zijn een weerspiegeling van de wereld: het weerspiegelt tegelijk de verdeeldheid en de onenigheden, de hoop en idealisme die in de wereld heersen. De geschiedenis van successen en falen van de VN is niet slechter dan de meeste representatieve nationale instellingen, toch wordt er verwacht van de VN dat ze moet slagen en/of tenminste akkoord gaan met het Amerikaanse beleid. De kloof tussen de algemeen gepercipieerde verwachtingen en de echte mogelijkheden van de VN lijkt daardoor onvermijdelijk te zijn (Touval, 1994, 45; Eban, 1995, 50; Tharoor, 2003, 75).

Deze beperkingen kosten enorm veel aan de bekwaamheid en de geloofwaardigheid van de VN als een effectieve mediator; volgens Touval is het tevens omdat staten taken bij de VN dumpen die ze niet kan uitvoeren omdat die vaak ook onoplosbaar zijn voor de staten zelf. Zoals U Thant het zei: "*Great problems usually come to the United Nations because governments have been unable to think of anything else to do about them. The United Nations is a last-ditch, last resort affair, and it is not surprising that the organisation should often be blamed for failing to solve problems that have already been found insoluble by governments*" (Touval, 1994, 46). De internationale instellingen, zoals de VN, zijn nauw verbonden met de prioriteiten van het buitenlands beleid van de belangrijkste staten. Deze instellingen blijven instrumenten van de staten, en ze zijn een weerspiegeling van de doelstellingen en nationale belangen van deze staten. Het is dan ook te verwachten dat de VS als de machtigste van deze staten de grootste invloed zal hebben op een multilaterale instelling zoals de VN met alle gevolgen van dien (Falk, 2001, 33; Touval, 1994, 46).

De VN is zo volledig afhankelijk van de staten omdat ze niet beschikken over eigen militaire of eigen economische resources. Haar handelwijze moet daardoor ook in overeenstemming zijn met de wensen van haar lidstaten: "*The United Nations mediates only to the extent that its membership desires and provides it with the necessary material and diplomatic resources [...]*" (Touval, 1994, 47). De staten hebben sinds het einde van de Koude Oorlog hun perceptie van de eigen nationale belangen een ietsje breder geïnterpreteerd, wat betreft de noodhulp en ontwikkelingshulp, de vluchtelingenproblematiek en de schendingen van de mensenrechten. Wellicht als reactie op de druk van de publieke opinie, waarbij de VN een handig instrument werd om deze brede waaier van problemen aan te pakken. Haar belangrijkste troef, zijnde haar legitimiteit om op te optreden, is slechts een weerspiegeling van de consensus in de internationale gemeenschap. Deze afhankelijkheid zorgt ervoor dat de geloofwaardigheid van de VN, zijnde belofte tot hulp of dreiging met geweld, in twijfel wordt getrokken. De lidstaten kunnen totaal verschillende belangen en meningen hebben over een bepaalde issue, waarbij de rol van de VN een coherente en consequente strategie mist. En als die onderhandelingen niet ondersteund worden door de VS, dan wordt het succes van de rol van de VN ernstig in vraag gesteld. Initiatieven ondernomen door de VS hebben meer kans op succes dan initiatieven ondernomen door de VN zonder de steun van de VS (Touval, 1994, 47-48; 51-54)

Zoals Eban het uitdrukt zijn het brein en het hart van de VN in het bezit van haar constituerende componenten; de macht ligt niet bij de VN maar in de hoofdsteden van de (belangrijkste) lidstaten. De beslissing van de VN om het olierijke Koeweit te beschermen had niet gezorgd voor enig engagement om de rechten van olievrij Bosnië te beschermen, of hongersnood en massamoord in Somalië en Rwanda te verhelpen: "*All governments take their decisions in the name of national interest and then explain them in terms of self-sacrificing altruism. The central truth in diplomacy is that there are no collective solutions*

to individual crisis" (Eban, 1995, 51). De VN werd door verschillende lidstaten, vooral door de VS, verantwoordelijk gesteld voor de genocide in Ruanda, ondanks het feit dat de VS zelf de Veiligheidsraad geblokkeerd had om de UNMAIR, de VN *peacekeeping* in Ruanda, na de moord op tien Belgische militairen, te versterken; dit onder invloed van de mislukking in Somalië. Dit bewijst nogmaals dat de VN veilig kan verweten worden voor flaters die geen enkele staat politiek in staat zou zijn te verdragen (Eban, 1995, 50-51; Tharoor, 2003, 76; Malone, 2003, 77; 88).

Volgens Childers is het vaak overdreven en meestal misperceptie als ook de werking en de instellingen van de VN als log, inefficiënt en bureaucratische worden afgeschilderd. Bijvoorbeeld telt de gehele staf aan personeel van de VN van de 191 lidstaten ongeveer 52.000 hoofden. Dit is minder dan het personeel van het *Health District* van Welse of de ambtenaren van de stad Stockholm. Hetzelfde over het budget van de VN. De vaste kosten van de VN, zonder de noodhulp, *peacekeeping*, voedselhulp, de Wereldbank en het IMF (deze worden op een andere manier gefinancierd), bedraagt rond de \$8 miljard op jaarbasis. Dit is ongeveer wat de Amerikanen jaarlijks uitgeven voor bloemen en planten. De kost van de noodhulp en *peacekeeping* schommelt rond de \$4 miljard. Dit is niet meer dan het budget van de *Police and Fire Department of New York City* (Childers, 1995; Gorman, 2001, 321; Laurenti, 2004, 271-272).

De slecht functionerende en slordige coördinatie van het systeem van de VN wordt ook niet gespaard van kritiek. Het systeem van een centrale VN met maar 14 totaal los van elkaar opgerichte internationale agentschappen is volgens Childers de weerspiegeling van het verticaal sectorale denken van de Europese nationale regeringen met sectorale departementen. Deze afgezonderde agentschappen werden vastgelegd in het Charter van de VN in San Francisco. De VN en de Algemene Vergadering, -niet de Bretton Woods, GATT, G8 zoals ze het doen-, werden belast met het promoten en coördineren van het globale beleid, met de macro-economische factoren, zoals de economische groei, tewerkstelling, betalingsbalans, financiële stromingen en gelijke toegang tot de natuurlijke bronnen (Childers, 1995).

Onder Art. 58 van het Charter, zou de Algemene Vergadering aanbevelingen kunnen doen op het gebied van de coördinatie van het beleid van alle gespecialiseerde agentschappen, ook die van Bretton Woods. Onder artikel 17.3 zou de Algemene Vergadering het budget van de gespecialiseerde agentschappen goedkeuren. Het is duidelijk dat de Algemene Vergadering bevoegd is om beslissingen te nemen die bindend zijn voor de lidstaten⁴². De lidstaten zijn er duidelijk niet in geslaagd om het systeem van de VN zoals het bedoeld was in San Francisco correct uit te voeren. De Algemene Vergadering heeft geen werkelijke toezicht op het budget van de gespecialiseerde agentschappen (Childers, 1995; Laurenti, 2004, 273; Luck, 2004, 382).

De Ministers van Landbouw zijn hun eigen meesters bij de FAO in Rome; de Ministers van Gezondheid bij de WHO in Genève; de Ministers van onderwijs bij de UNESCO te Parijs en onnodig om te vermelden de Ministers van Financiën bij het IMF en de Wereldbank te Washington. Daarom is de VN gedoemd om te falen bij de coördinatie van deze agentschappen, doordat de beslissingen in de hoofdsteden van de belangrijkste

⁴² Het valt wel op te merken dat het budget dat de Algemene Vergadering in de beginjaren beschikte, verwaarloosbaar klein was, vergeleken met het budget van vandaag. In zijn eerste jaar bedroeg dit budget slechts \$24 miljoen. Sindsdien is het budget --vooral sinds de observatie van staakt-het-vuren in Kashmir en Palestina, mensenrechtencommissie, economische commissies voor elke regio--, vrij snel toegenomen tot op het bedrag van vandaag (Laurenti, 2004, 273).

lidstaten worden genomen. De VS heeft in deze een heel belangrijke rol in het falen of het succes (Childers, 1995).

4.4. Naar een instrumenteel multilateralisme. De gevolgen voor de VN

4.4.1. Een weinig comfortabele Amerikaanse ontdekking

Het multilateralisme is een Amerikaanse ontdekking. De meeste multilaterale instellingen zijn ook van Amerikaanse oorsprong. De VS heeft de belangrijkste rol gespeeld in het ontwikkelen van de internationale normen en het uitbreiden van de draagwijdte van het internationale recht. Dit streven vertegenwoordigt volgens Tharoor de Amerikaanse voorkeur voor een geordende wereld. Dit Amerikaanse multilateralisme vindt zijn oorsprong in de ideeën en idealen van president Wilson zoals eerder al op gewezen. Zelfs het Charter van de VN is overwegend in overeenstemming met deze principes en die van de Amerikaanse Grondwet opgesteld. Maar hoe paradoxaal het ook mag lijken, Wilson streefde naar deze multilaterale doeleinden via unilaterale methoden. Zijn wereldvisie voor de grondige hervorming van het gehele internationale systeem was voor zijn tijdsgeslacht revolutionair en kon op veel cynisme van haar Europese bontgenoten rekenen die deze visie als gevaarlijk en naïef bestempelden; Dezelfde argumentatie heerst tot op heden voor het debat van multilateralisme en unilaterialisme in de VS over het wereldbeeld en de rol van de VS daarin (Novosseloff, 2001, 68; Gaddis, 2001, 23; Tharoor, 2003, 68; Ikenberry, 2003, 49).

Zoals eerder besproken is het debat omtrent multilateralisme-unilaterialisme controversieel, en brengt het diepgewortelde tegenstellingen naar boven. Voor de neo-conservatieve elite die op heden aan de macht is, wordt eerder geopteerd voor unilaterialisme als geschikt en realistisch alternatief en verwerpen ze het multilateralisme als naïef, onrealistisch en zwak. Terwijl de liberale internationalisten eerder voorstander zijn van multilateralisme, maar zijn daarin te zwak om deze optie behoorlijk te kunnen verdedigen. Ze worden als niet geloofwaardig bestempeld, vooral als het over het gebruik van geweld gaat. De recente flater van het neoconservatieve unilaterialisme in Irak, heeft volgens Jentleson een belangrijke kans geschapen voor de verdedigers van het multilateralisme om hun case te maken (zie 5.5.5.). Het debat over de richting van het Amerikaanse buitenlands beleid is weer open. Maar volgens Kagan wordt het Amerikaanse "multilateralisme" op een andere manier ingevuld, dan een meer formalistische en legalistische invulling in Europa bijvoorbeeld. Ook al tracht men om de steun van de bondgenoten te winnen en eventueel die van de Veiligheidsraad, dit is wenselijk maar geen *sine qua non*; multilateralisme wordt eerder beschouwd als een middel dan een doel op zich. Zoals Holmes het uitdrukt, het moet resultaatgerichte multilateralisme, en geen lege verklaringen om de steun van de volledige Amerikaanse steun te kunnen krijgen. Deze Amerikaanse attitudes worden dan ook vertaald in het beleid tegenover de internationale instellingen (Jentleson, 2003-04, 7-8; Kagan, 2004, 81-82; Holmes, 2003a, 9).

De verantwoordelijkheid van de Amerikaanse beleidsvoering is bijzonder groot, gezien haar leidersrol existentiële gevolgen heeft voor de raming van de wereldorde en tegelijk het nastreven van eigen strategische belangen als de dominante staat op het internationale systeem. Volgens Falk kunnen de verhoudingen van de VS met internationale instellingen ruwweg onder drie perspectieven beschouwd worden, en dit volgens een rangschikking van dalend belang. De absolute eerste plaats in de prioriteiten van het beleid van de VS zijn de internationale instellingen voor het globale economische beleid, zoals de Wereld

Bank en het IMF. Op de tweede plaats staan de wereldregio's zoals het Europese regionalisme, NATO, het regionalisme in Azië en Latijns Amerika, die een tegenwicht van de Amerikaanse hegemonie zouden kunnen vormen. En uiteindelijk op de derde plaats staat de VN (Falk, 2001, 33-34).

De VN als dé multilaterale instelling bij uitstek verschaft een forum waarbij soevereine staten samenkomen om gezamenlijk gemeenschappelijke problemen aan te pakken. Het systeem van de VN is ook een verbindingsinstrument tussen het globale en het lokale. Terwijl de conceptie kan globaal zijn, zijn de programma's meestal lokaal gericht. Ook al is de VN een van de vele actoren in dit framework, het vormt het meest universele en het belangrijkste forum. De belangrijkste troeven zijn het verlenen van legitimiteit door normen en gedrag op de internationale arena te regelen, vooral door de Resoluties van de Veiligheidsraad en de honderden andere standaarden door gespecialiseerde agentschappen die een bepaalde consensus weerspiegelen. Dit wordt ook meestal aanvaard door de lidstaten. De VN hebben bijgedragen tot het vergroten van de Amerikaanse 'soft power' sinds haar ontstaan. Maar de VS heeft hierbij een ongerustheid bij dit proces en vertoont misschien een gebrek aan zelfvertrouwen. Volgens Groom heerst er, ondanks zijn onbetwiste macht, een vreemd element van omzichtigheid of geremdheid. Het stelt de vraag in welke mate de VS een rol kunnen spelen in een multilaterale wereld (Groom, 2003, 122; Tharoor, 2003, 67-68).

Ondanks de existentiële rol van de VS bij de ontdekking van het multilateralisme en de totstandkoming van het systeem van de multilaterale organisaties, hebben de VS nooit de beperkingen die deze multilaterale structuren logischerwijze opleggen, aanvaard. Zo is de Amerikaanse houding vaak dubbelzinnig geweest. De VS hebben de logica van dit systeem aanvaard, in de mate dat ze in overeenstemming zijn met de Amerikaanse belangen. Steeds hebben de Amerikanen geen behoorlijk begrip voor de methode van de multilaterale diplomatie. Deze methode is veel te traag en te ingewikkeld voor een open maatschappij, ongeduldig en geneigd om eerder in actie te gaan. Als de VS iets belangrijk vinden, dan moeten ze daar dan ook iets aan doen, desnoods alléén en dit als teken van zelfvertrouwen. De VS zijn veel te sterk om op de multilaterale diplomatie te rekenen. Deze houding wordt ook gekenmerkt door wantrouwen op de multilaterale praktijken. Volgens Gaddis hebben de VS de kunst verloren om een strategie op te bouwen die op een brede consensus kan steunen. De praktijken van de VN zijn vaak frustrerend door de VS, die het gebrek aan vertrouwen in deze organisatie alsmaar vergroot, vooral sinds de verschuiving van de meerderheid in de Algemene Vergadering waar de VS steeds minder greep hebben op diens uitkomsten en agenda (Novosseloff, 2001, 69-70; Gaddis, 2001, 23; Kagan, 2004, 79).

4.4.2. Exceptionalisme en multilateralisme

Volgens Groom wordt diplomatie, in de ogen van een imperiale macht, gepercipieerd als tijdverlies en teken van zwakte. Hier moeten andere regels gelden. De VS wordt zoals eerder aangehaald vaak voorgesteld als een special case. Men gelooft dat de Amerikaanse manier van doen het beste is voor iedereen. Het is niet alleen een kwestie van militaire of economische macht, maar zoals eerder opgewezen, het is een manifest doorheen de geschiedenis van de VS; het is een culturele norm. Een uitzonderlijke staat is daarom minder geneigd om toegevingen te doen in multilaterale forums ter wille van een toestemming of het handhaven van een algemene consensus. Dit heeft volgens Luck belangrijke gevolgen voor de houding van zo een 'uitzonderlijke' staat zoals de VS op de

multilaterale instellingen. Eerst de breedwilligheid om bij verschillende issues op eigen houtje te handelen; ten tweede het geloof dat de eigen nationale waarden en praktijken universeel geldig zijn en het beschouwen van het eigen beleid als moreel en rechtvaardig. En derde belangrijk gevolg is de sterke neiging om zich inwaarts op de binnenlandse aangelegenheden te richten die zijn houding op de internationale aangelegenheden bepalen. Een vierde gevolg is het geloof in andere opties; door de beschikkingmogelijkheid is werken met multilaterale instellingen een optie maar geen verplichting (Groom, 2003, 134; Luck, 2003, 27)

De kritiek aan het multilateralisme is ook te verklaren door een diep gewortelde Amerikaanse mentaliteit van wantrouwen tegenover de bureaucratie en de ondoorzichtigheid die daar vaak mee gepaard gaat. Er bestaat ook een wantrouwen tegenover de VN, omdat er ook veel niet democratische staten vertegenwoordigd zijn. Het is door dit democratische deficit dat de legitimiteit van de VN wordt ondermijnd. Dit argument wordt vaak gebruikt door de VS om de VN niet als een absolute universele autoriteit te beschouwen. Ook de balans tussen meritocratie en solidariteit heeft hierbij belangrijke gevolgen. De VS legt eerder de klemtoon op meritocratie en individualisme en dit wordt weerspiegeld in het systeem van de VN (Groom, 2003, 126; Novosseloff, 2001, 71).

Er is ook een neiging om te geloven dat de rest van de wereld deze uitzonderlijke Amerikaanse status moet erkennen, doordat het de hoogste beschaving zou zijn. Het is volgens Groom dit gedurfde gevoel dat veel moeilijkheden tussen de VN en de VS veroorzaakt. En zoals Groom verder dit Amerikaanse zelfbeeld beschrijft: *"The first step towards bridging the divide is to recognise that the United State, for all its claims to exceptionalism, is not the problem, or at least not the whole problem. It should be, and often has been, a big part of the solution [...] they should realize that when they call out for U.S. leadership, it is inconsistent to then prescribe how this must be defined and expressed tactically, programmatically, and strategically [...]"* (Groom, 2003, 134). De implicatie is volgens Groom dat de VS denken dat als ze moeten leiden, dan ook *carte blanche* moeten krijgen om op hun manier te handelen zonder zich verplicht te voelen om met de rest van de internationale gemeenschap samen te werken (Groom, 2003, 134).

Dit multilateralisme wordt bekritiseerd wanneer het een beperking vormt voor het optreden van de VS, of als het niet in overeenstemming is met hun verwachtingen, zoals dat (Ikenberry 2003, 50) stelt: *"[...] the United States organizes and operates within international institutions when it can dominate them and resists doing so when it cannot"*. Dit is vooral het geval geweest wat betreft de houding tegenover de VN. Sinds de oprichting van de VN en gedurende de eerste decennia van de Koude Oorlog werden de VS gezien als de belangrijkste voorstander van de VN, dit dankzij de Amerikaanse waarden voor sociale rechtvaardigheid, mensenrechten en het ontwikkelen van de internationale normen en deze te weerspiegelen en te verspreiden. Wanneer de USSR de VN als een 'vijandige territorium' beschouwden, handelden de VS alsof ze de VN als eigendom bezaten en poogden zo de invloed van de USSR te beperken in de naam van het handhaven van de wereldvrede en veiligheid (Falk, 2001, 34-35; Ikenberry, 2003, 50).

Het wordt bekritiseerd wanneer de VN gebruikt kan worden door andere staten om de evolutie van het Amerikaanse beleid te kunnen controleren. De VN wordt dan beschouwd als een gevaarlijk vijandige plaats waar de VS in minderheid kunnen geduwd worden. Deze houding van de VS is vooral kenmerkend geworden naarmate de VN, door de dekolonisatie, een meer universele organisatie is geworden; de globale prioriteiten werden

verschoven naar de eisen van de ontwikkelingslanden waarbij de VN veel moeilijker te controleren werden. In de ogen van de VS was de VN gekant tegen zijn grondleggers, de oorspronkelijke bedoelingen en principes. Dit ook omdat, de meeste van de pas gedekoloniseerde landen die toetraden aan de VN geen democratische staten waren, dit wanneer de VS de VN beschouwden als organisatie die gebaseerd is op de democratische waarden en procedures. De VS heeft de grootste moeite om de diversiteit binnen de VN te begrijpen. Ze kunnen niet begrijpen waarom hun liberale en democratische waarden niet als dusdanig universeel worden erkend door alle lidstaten (Novosseloff, 2001, 71-72; Falk, 2001, 34-35).

4.4.3. Unilateralisme en multilateralisme à la carte

Het beschouwen van de internationale organisaties zoals de VN als instrument opent volgens Novosseloff de deur voor unilaterale acties. In feite worden de echt belangrijk veiligheidsvraagstukken behandeld buiten de VN. Het betrekken van de VN in crisissituaties is niet de regel, maar eerder een specifieke actie wanneer het niet over vitale Amerikaanse belangen gaat, en dat een neutrale troepenmacht wil die aanvaardbaar kan zijn voor de betrokken partijen in een crisissituatie. De VS hebben volgens Groom gedurende de laatste decennia steeds de nadruk gelegd op unilaterale aanpak met een multilaterale steun; de neiging om unilateraal te beslissen en dan op zoek gaan naar steun van een *coalition of the willing*. Er is daarom geen echte toewijding aan het multilateralisme, die gebaseerd wordt op solidariteit en gedeelde waarden en doelen door het samenwerken met anderen. Voor de VS is de onderliggende premisse dat het Amerikaanse experiment uitzonderlijk is, en om dat te kunnen verdedigen moeten de VS wanneer noodzakelijk unilateraal optreden. Deze houding weerspiegelt weerom het Amerikaanse individualisme, eerder dan de solidariteit zoals het geval is in het EU bijvoorbeeld (Groom, 2003, 136; Novosseloff, 2001, 60-61; 2003, 426).

Het concept van de gemeenschappelijke belangen is ondergeschikt aan de Amerikaanse belangen. Dit ook al vormt een deel van deze gemeenschappelijke belangen een deel van de Amerikaanse nationale belangen, maar dit, in het beste geval, gebeurt door multilateralisme à la carte. De VS willen zo veel mogelijk uit eigen houtje handelen. Ze zoeken naar procedures die het best passen voor de Amerikaanse doeleinden. De VS heeft andere vitale instrumenten ter beschikking zoals de G8⁴³, de NATO, de Contactgroep⁴⁴, waar vaak de voorkeur wordt gegeven om onderhandelingen te voeren waarbij ze de VN vaak kunnen omzeilen, zoals dit het geval was in Bosnië en Kosovo. Bijvoorbeeld wat betreft de NATO-interventie in Kosovo, de zaak ging naar de Veiligheidsraad nadat er een diplomatiek akkoord was bereikt in de G8 en de Contactgroep. Al de nodige akkoorden waren bereikt zonder de VN en op het einde werd een formele toestemming gevraagd. Hier zijn de VN dus gemakkelijk opzij geschoven (Zie 5.4.3.). Het is dan ook duidelijk dat de VS de VN niet als onontbeerlijke element beschouwen om actie te ondernemen. De VS beschouwt het framework van de VN, op zich het beste als een mogelijk forum, maar alleen als één van velen. Voor de ene is het een startpunt, terwijl voor de ander minder. Dit unilaterale beleid van de VS zal volgens Groom snel worden geconfronteerd met de omkomende grootmachten en de ontwikkelingslanden, waar ook de VN ernstig zullen aan lijden (Groom, 2003, 121; 136; Novosseloff, 2001, 60-61; 63).

⁴³ G8 bestaat uit zeven geïndustrialiseerde landen plus Rusland: FR, Duitsland, Italië, GB, Japan, Canada, de VS en Rusland

⁴⁴ FR, Duitsland, Italië, Rusland, GB, en de VS

Dit unilateralisme wordt nogmaals gevoed door anti-internationalistische ideeën van bepaalde strekkingen, die door Spiro *New Sovereignists* worden genoemd. De rechtvaardiging van dit unilateralisme wordt teruggevonden in het hart van de Amerikaanse soevereiniteit; de Grondwet legt geen enkele verplichting aan het Congres of de president om de toestemming van de Veiligheidsraad te krijgen voor de handhaving van de Amerikaanse vrijheid of belangen. Volgens deze strekking zou de federale overheid geen grondwettelijke bevoegdheid hebben om deel te nemen aan sommige internationale regimes: "*Not only does the United States have the power to reject international regimes, but in many instances the federal government has constitutional duty to reject them. America does not have to play by the rules that everybody else plays by because nobody can make it play by them [...]*" (Spiro, 2000, 13). Deze strekking streven naar een totale vrijheid van handelen. Het zijn geen isolationisten of protectionisten, maar eerder internationalisten *à la carte* waarbij de internationale relaties worden gebaseerd op realistische overwegingen, waar macht een wezenlijke rol speelt (Novosseloff, 2001, 61; Spiro, 2000, 9).

Deze houding van de VS wordt dan ook duidelijker als men de talrijke weigeringen van internationale verdragen bekijkt, zoals de *Comprehensive Test Ban Treaty*, de *Land Mine Convention*, de *Rome Treaty*, die het ICC inricht, het *Kyoto Protocol*. De VS samen met Somalië weigeren toe te treden tot de *Convention on the Rights of the Child*. Ondanks de sterk gekwalificeerde toetreding bij de *International Covenant on Civil and Political Rights* wordt het verbod op de executie van de minderjarigen door de VS samen met Iran, Nigeria, Pakistan en Saoedi-Arabië niet gerespecteerd. Deze houding wordt door de *New Sovereignists* verdedigd als een bescherming tegen de vaagheid en de illegitieme indringerigheid op de binnenlandse aangelegenheden van deze internationale normen. Ook het ondemocratische karakter van de internationale instellingen die normerend optreden wordt als rechtvaardiging gebruikt (Spiro, 2000, 10-12).

Ondanks het meer messianistische beeld van het Amerikaanse internationalisme, bijvoorbeeld zoals (Holmes, 2003, 5) het beschrijft: "*Neither protectionist nor expansionist, American internationalism seeks to preserve liberty and to promote opportunity, human dignity, freedom, prosperity, and peace at home and abroad*", voor veel andere auteurs lijkt het Amerikaanse internationalisme meer en meer een unilateralisme te worden. Deze aanpak wordt steeds de makkelijkste oplossing voor de Amerikanen die weinig geduld hebben om een consensus op te bouwen, coalities te vormen en permanente leden van de Veiligheidsraad te overtuigen om haar acties te legitimeren. Als gevolg is de Veiligheidsraad een complementair orgaan geworden om te negotiëren; dit bijvoorbeeld in vergelijking met meer krachtadige en informele instanties zoals de G8 en de Contactgroep (Novosseloff, 2001, 62; Holmes, 2003, 5).

De Veiligheidsraad is vandaag niet de geprivilegieerde plaats van internationale besluitvorming, en zeker niet de enige. De Veiligheidsraad is niet meer dan een nuttig discussieforum, één optie, dat in geen enkel geval het monopolie op de internationale zaken moet krijgen, en dat de VS altijd in staat moet zijn om desnoods militaire geweld te gebruiken zonder diens toestemming. Holmes benadrukt dat de toestemming van de Veiligheidsraad voorwaardelijk is en onder geen beding een *sine qua non*: "*while the United States will act in its self-defense whenever necessary, it will not hesitate to work with the Security Council when collective action is possible and justified [...]*" (Holmes, 2003a, 9). De status van de VS op de internationale arena zorgt dat ze niet erg geneigd zijn om de beperkingen van de multilaterale diplomatie al te vaak in acht te nemen. De Veiligheidsraad en de VN zijn goedaardig zolang ze de Amerikaanse initiatieven

ondersteunen. Het gebruik van vetos volgens deze logica heeft ook verregaande gevolgen voor de werking van de Veiligheidsraad. En zolang de VS deze houding hanteert, kan ook niet aan de andere permanente leden gevraagd worden om op een verantwoordelijke manier te handelen. De onenigheden met het beleid van Washington worden als irrationele anti-Amerikaanse sentimenten beschouwd. Het onbegrip wordt dan ook versterkt door de misperceptie die de Amerikanen al te vaak geneigd zijn om de complexe wereld als bedreiging op de binnenlandse aangelegenheden te beschouwen. Zelf na de aanslagen van 9/11 waarbij de VN een sterk steunbetoon gaven voor de Amerikaanse strijd tegen het terrorisme, heeft de VS niet gebracht naar een meer multilateraal gezinde geest (Novosseloff, 2001, 62; 2003, 426-427; Holmes, 2003a, 9; Butler, 1999, 10-11; Malone, 2003, 89).

4.4.4. De instrumentalisatie van de VN

Het multilateralisme wordt niet verworpen zolang het de Amerikaanse belangen bevordert, maar gezien het enorme potentieel waarover de VS beschikt, kan het meer opties veroorloven: *"The United States pick and chooses from a range of possible approaches, depending on the issue, its interests and changing international and domestic conditions. America can afford to be discriminating in this way. US hegemony affords it broad discretion to use unilateral, bilateral, or multilateral means to obtain its objectives. Hegemony provides it with the privilege of instrumental multilateralism"* (Foot & MacFarlane & Mastanduno, 2003, 266). Het is volgens de juist vermelde auteurs op te merken dat het Amerikaanse unilateralisme meer voorkomt wat betreft veiligheidsaangelegenheden dan in de economische relaties. Het beleid tegenover de VN is een goede illustratie hoe de VS omgaat met veiligheidsvraagstukken. De VN worden eerst en vooral gezien als een instrument dat afhankelijk van de omstandigheden al dan niet gebruikt kan worden. Dit heeft te maken met verschillende factoren, zoals een verkiezingsperiode, geografische ligging van de crisis, humanitaire gevolgen etc. Het zijn een forum waar er steun kan gevonden worden voor de doelen van het Amerikaanse buitenlands beleid. De VN worden niet als een doel op zich beschouwd maar eerder als een instrument als enig ander voor het bevorderen van de Amerikaanse belangen (Novosseloff, 2001, 57; Foot & MacFarlane & Mastanduno, 2003, 266).

Het is een vooral een middel om het eigen optreden op de internationale arena te legitimeren. En het wordt ingezet op basis van selectieve criteria. De Koreaanse en de eerste Golfoorlog waren interventies waar de VN werd bij betrokken. De VN waren duidelijk een manier om de Amerikaanse interventie te legitimeren. En het betrekken van de VN in deze militaire interventie was eerder om een internationale consensus te bouwen, en niet omdat het mandaat van de VN noodzakelijk werd geacht. De toestemming van de Veiligheidsraad was louter formeel en nominaal. In beide gevallen hebben de VS de toestemming van de VN als politiek wenselijk geacht, om dit optreden zowel op het internationaal vlak als op regionale vlak aanvaardbaar te maken. Wanneer deze toestemming niet kan verzekerd zijn, dan worden de VN opzij geschoven zoals het geval was in Kosovo en recent in Irak (Novosseloff, 2001, 57-59; Groom, 2003, 222).

Deze selectiviteit heeft dan als gevolg dat daar waar het echt nodig is om op te treden, de VS niet wordt betrokken als er geen Amerikaanse belangen op het spel staan, vooral in het Afrikaanse continent dat geplaagd is door humanitaire rampen⁴⁵. Het is na het einde van de

⁴⁵ Wanneer de Veiligheidsraad op 15 november 1996 de toestemming gaf om een multinationale troepenmacht naar Oost Kongo te sturen voor het bewaren van de vrede, werd het verzenden van troepen

Koude Oorlog dat het geopolitieke belang van Afrika is weggevallen, als er geen gevaar meer bestond voor het verspreiden van het communisme. Dit gebrek aan interesse voor dit continent heeft enorme gevolgen gehad voor de bevolking tot op het voorbestaan van enige staatsstructuur. Ook al zou de VS zijn nationale belang herdefiniëren door het opnemen van de promotie van de democratie en mensenrechten in de wereld, het is onwaarschijnlijk dat zij humanitaire interventies zullen ondernemen zolang er geen strategische belangen op het spel staan. In dit geval, wanneer deze humanitaire rampen de strategische belangen van de VS niet in gevaar brengen, blijven de VN als enige een haalbare politiek verdedigbaar antwoord en hoop. Deze houdingen van de VS tegenover de VN is zeker niet de enige uitdaging van de VN (Falk, 2001, 44-45; Novosseloff, 2001, 59; Foot & MacFarlane & Mastanduno, 2003, 271).

4.4.5. Geen Amerikaans leiderschap

Het systeem van de VN draagt ontegensprekelijk de Amerikaanse waarden en de VS geniet een positie van een grote structurele macht in het systeem. De huidige positie van de VS eist verantwoordelijkheid en voorzichtigheid om niet geïsoleerd te raken van de rest van de wereld. Het internationale recht en internationale instellingen weerspiegelen de huidige machtsstructuur en een Westers waardesysteem, en daardoor is dit volgens Groom een act van zelfdestructie aan de kant van het Westerse machten om deze instellingen te vernietigen (Groom, 2003, 124).

De houding van de VS tegenover de VN is van groot belang voor de rest van de wereld; welke doelen de VS kiest en hoe ze deze doelen tracht te bereiken. De VN zijn een vehikel voor leiderschap en het genereert legitimiteit voor zijn beleid en doeleinden, alhoewel bij het gebruiken van de VN als een vehikel en het zoeken van legitimiteit, moet een prijs betaald worden. Namelijk om ook naar de anderen te luisteren, om anderen te overtuigen en in sommige gevallen toegevingen doen aan anderen, maar dit is een relatief kleine toegeving voor de legitimiteit en het potentieel leiderschap dat de VN kan verschaffen (Groom, 2003, 124).

Tijdens de laatste decennia heeft de houding van de VS steeds het systeem van de VN verzwakt, in het bijzonder zijn belangrijkste organen. Gegeven de sterke structurele macht van de VS op het systeem, het is ook waarschijnlijk dat ze zichzelf zand in de ogen gooien, omdat het systeem van de VN het beleid en de belangen van de VS op verschillende domeinen kan bevorderen en beschermen. Meer storend is dat de VS steeds meer trachten om op te treden zonder legitimiteit. Er is steeds meer gebrek aan een multilaterale geest en solidariteit van de anderen in het streven naar zijn eigen belangen waarbij ook legitimiteit kon verworven worden door het verdedigen van gedeelde waarden. Maar nu is deze legitimiteit beperkt als de waarden divergeren (Groom, 2003, 124-125).

Er is volgens Groom een rol die moet gevuld worden om de leiding te nemen van de globale sturing. Maar deze rol kan alleen naar behoren worden gespeeld als het ook door de andere staten wordt aanvaard; "Chiefs need Indians". Een globale sturing is een heel complex proces met veel actoren. Globalisering en globale problemen vereisen samenwerking en coördinatie en níet het bevelen van een brede waaier van actoren. De VS

afgelast, onder meer door de onverschilligheid van de VS. Omdat de andere staten het niet wensten troepen te sturen zonder de deelname van de VS, waren de gevolgen catastrofaal met vele duizenden slachtoffers. Dit bewijst andermaal hoe ingrijpend de houding van de VS de werking van de VN kan bepalen en met welke gevolgen voor de rest van de wereld (Novosseloff, 2001, 59).

geeft wankelend leiderschap in de belangrijkste functies van de VN. Sinds het einde van de Koude Oorlog, gedeeltelijk door het zwakke leiderschap vanuit het Witte Huis, en een dominante unilaterale strekking in het Congres, is de steun aan de VN steeds verminderd. Deze plaatst een schaduw boven het Amerikaanse wereldleiderschap, sinds de perceptie ontstaat dat de VS zijn traditionele verplichtingen om de wereld vreedzamer te maken aan zijn lot heeft overgelaten. De VS heeft afstand genomen van de collectieve veiligheid, namelijk uit de VN, in de naam van de strijd tegen het terrorisme, ondanks de geweldige steun van de VN en de wereld als geheel. Volgens Eban is de revitalisatie van de VN in grote mate afhankelijk van een sterke steun van de VS. Juist op het moment wanneer de VS de volledige controle kan hebben op het systeem van de VN, blijkt het zijn rug te keren voor het idee van multilateralisme (Groom, 2003, 123; Falk, 2001, 43; Eban, 1995, 54-55).

4.5. De VS en de hervorming van de VN

4.5.1. Een permanent proces onder permanente Amerikaanse druk

Hervorming⁴⁶ maakt integraal deel uit van de VN sinds haar ontstaan. Vanaf 1947 starten de Congresleden om grondige hervormingen door te voeren in de financiën en de administratie van de VN. Een onderzoek van de Senaat bracht veel problemen aan het licht zoals overlappingen, duplicatie, zwakke coördinatie, proliferatie van mandaten en programma's en de snelle groei van de VN-systeem. De klachten van de VS zijn sindsdien ontelbare keren gebruikt voor de hervorming van de VN. Naast de Amerikaanse druk is het natuurlijk onvermijdelijk om in de wijzigende wereld met veranderende prioriteiten hervormingen door te voeren om de VN aan te passen (Luck, 2004, 359-361).

Verskillende hervormingen werden doorgevoerd in de procedures en de methoden van de werking van de belangrijkste organen van de VN. Maar de moeilijkste en tegelijk de belangrijkste hervormingen vereisen een amendement van het charter van de VN, dat een heel moeilijk proces is waarbij de permanente leden van de Veiligheidsraad in een enorme bevoorrechte positie vinden. Men had bij de bijeenkomst in San Francisco bewust voor een starre Charter gekozen om de VN sterker te maken dan zijn voorganger. De bepalingen voor het amendement zijn vervat op Hoofdstuk XVIII van het Charter. Art. 108 bepaald dat het Charter kan geamendeerd worden wanneer twee derde van de leden van de Algemene Vergadering dat hebben aangenomen en vervolgens geratificeerd door twee derden van de leden van de VN, inclusief de leden van de Veiligheidsraad. Artikel 109 geeft de mogelijkheid om een algemene conferentie voor de hervorming van het Charter te organiseren, maar deze hervorming moet ook door de tweederde meerderheid van de conferentieleden aangenomen en goedgekeurd worden met de integrale toepassingen van art. 108 daarbij (Luck, 2004, 362; Gorman, 2001, 315; Weiss, 2003, 148).

Het Charter is slechts drie maal geamendeerd geworden sinds zijn ontstaan. De Veiligheidsraad is één maal uitgebreid en de *Economic and Social Council*, (ECOSOC) twee maal. Dit om de nieuwe verhoudingen na de dekolonisatie op te vangen. De Veiligheidsraad werd uitgebreid van elf naar vijftien leden en als gevolg daarvan de

⁴⁶ Hoewel in de praktijk de "hervorming" van de VN uiteenlopende vormen heeft gekregen tot op het punt dat het bijna onherkenbaar wordt, de analytische definitie van professor Luck kan ten minste in theorie verduidelijkend zijn: "*Reform is the purposeful act of modifying the structure, composition, decisionmaking procedures, working methods, funding, or staffing of an institution in order to enhance its efficiency and/or effectiveness in advancing its core goals and principles*" (Luck, 2004, 363).

vereiste meerderheid om een beslissing te kunnen nemen (zonder veto) van zeven naar negen stemmen. Het vetorecht van de vijf bleef intact. Ondanks de veel besproken hervormingen jaar na jaar heeft het toch bewezen moeilijk realiseerbaar te zijn. Volgens Weiss zijn substantiële hervormingen onmogelijk geweest door de *realpolitik* die de organisatie overheerst en kenmerkt. De vele ontwerpen voor de hervorming van de VN weerspiegelen de fundamentele politieke aard van de VN. Het is volgens Luck een machtsstrijd over wie wordt gepercipieerd om al dan niet de invloed te winnen binnen de VN als de voorgestelde hervormingen worden aangenomen en geïmplementeerd. Uiteindelijk de hervorming komt neer op wie de beslissingen maakt, wie voert ze uit en wie betaalt de rekening (Luck, 2004, 362; 364; Weiss, 2003, 147-149).

De aanpassing van de VN aan de wijzigende omstandigheden, door de toename van het lidmaatschap, is een traag en pragmatisch proces geweest, waarbij nieuwe mechanismen werden opgericht voor nieuwe problemen. De nieuwe meerderheid in de Algemene Vergadering bestond vooral uit ontwikkelingslanden, zij richtten nieuwe organisaties en agentschappen op om hun agenda te verwezenlijken terwijl het overgrote deel van het budget werd betaald door de Westerse democratieën, met een leeuwenandeel van de VS. De frictie tussen degene die voor het geld zorgden en degenen die voor de aanbesteding daarvan beslisten werd alsmar groter tijdens de jaren 1970 en 1980. De toenmalige Amerikaanse vertegenwoordiger aan de VN Jeane Kirkpatrick maakte dit in 1985 in de Senaat duidelijk: *"The countries who pay the bills do not have the votes, and the countries who have the votes do not pay the bill [...] the countries which contribute more than 85 percent of the U.N. budget regularly vote against that budget, but are unable to prevent its increases because the countries who pay less than 10 percent of the U.N. budget have the votes"* (Luck, 2004, 382) (Gorman, 2001, 316, Luck, 2004, 382).

Volgens de VS droeg de meerderheid van de VN-lidstaten heel weinig bij tot het budget, en bijgevolg hadden ze daardoor geen extra prikkels om een constructieve houding aan te nemen om verantwoordelijke budgettaire beslissingen te nemen. De fundamentele discrepantie tussen het aandeel van de bijdragen van bepaalde staten, vooral de VS, en de invloed op het budgettaire proces van de VN zette veel kwaad bloed, en vond heel snel gehoor bij het Congres, met alle gevolgen van dien. Het Congres kwam in augustus 1985 met het *Kassebaum-Solomon Amendment* dat veel verandering zou teweegbrengen in de verhouding tussen de wereldorganisatie en de VS door het terugdraaien van de geldkraan zolang er geen hervormingen werden doorgevoerd (zie, 1.6.4.3.). Na weken van scherp debat, vooral gericht tegen deze praktijken van de VS, raakte de Algemene Vergadering uiteindelijk het eens om een groep van 18 experts op te richten met een heel beperkt mandaat (onder de druk van de ontwikkelingslanden) om de zorgen van de VS te onderzoeken en eventueel de nodige hervormingen door te voeren. Dit bracht behoorlijke verbetering op het gebied van het management van het budget, betere coördinatie en een grotere efficiëntie met zich mee die goed werden ontvangen door de VS (Luck, 2004, 383; Gorman, 2001, 316-317; Rivlin, 1995).

Deze hervormingen waren het resultaat van de Amerikaanse diplomatieke unilateralisme om de VN onder druk zetten om hervormingen door te voeren. De VS zijn erin geslaagd om haar doelstellingen voor de hervormingen door te drijven; vooral wat betreft de financieringswezen en het budget van de VN. Sindsdien is de Amerikaanse druk uitgeoefend om een beperkt budget en strikter gecontroleerde aanbestedingen na te streven, onder de *"zero real growth"*, later werd nog verder getrokken tot *"zero nominal growth"*. De unilaterale vermindering van de Amerikaanse bijdragen aan de VN was het gevolg. De koppeling van de Amerikaanse bijdragen aan de mate van de concrete hervormingen was

dan ook de grootste druk om de hervormingen door te krijgen. Het is sindsdien dat de VS gekant zijn tegen de verplichte bijdragen en voor vrijwillige bijdragen opteren, door het ondersteunen van instanties die essentieel zijn voor de VS en het beperken van de bijdragen aan datgene dat niet van wezenlijk belang is voor de VS. Deze houding van de VS heeft voor een financiële crisis gezorgd bij de VN dat daardoor ook grondige hervormingen moest doorvoeren. Het feit dat de VN verplicht werd om zich te hervormen, is een bewijs dat de VS nog altijd de gestelde doelen kunnen bereiken. En als de Amerikaanse belangen worden bedreigd, dan is de unilaterale actie zonder meer een strategie om te volgen (Novosseloff, 2001, 64-66; Laurenti, 2004, 282-283).

In 1992 werd door de Algemene Vergadering aan de Secretaris Generaal gevraagd een rapport op te stellen over een meer billijke vertegenwoordiging in de Veiligheidsraad. Een rapport werd overgemaakt aan de Algemene Vergadering in 1993, waarbij de laatst genoemde besliste een Open-ended werkgroep in te richten om dit vraagstuk te onderzoeken. Op 12 september 1995 beslist de Algemene Vergadering tot oprichting van een *Open-Ended High-Level Group on the Strengthening of the UN System*. Volgens de VS moest deze groep zich vooral richten op de nood tot hervorming, in de Algemene Vergadering, het Secretariaat, de ECOSOC, de verschillende fondsen en programma's en de gespecialiseerde agentschappen. Vanaf hier zijn verschillende voorstellen verschenen die de Veiligheidsraad zouden willen uitbreiden (X, 1996; Gorman, 2001, 319).

Op 16 juli 1997 stelde Secretaris Generaal Kofi Annan nieuwe fundamentele hervormingen van de VN voor, om de substantiële kloof tussen zijn aspiraties en de werkelijke verwezenlijkingen fors te verbeteren. Hij richtte het nieuwe ambt in van vice-secretaris generaal om voor een betere coördinatie te zorgen. Hij streefde naar de decentralisatie van de besluitvorming door dit te brengen op het niveau van de staten. De consolidering van de gespecialiseerde agentschappen verspreid door de hele wereld. Een ander voorstel was ook een substantiële reductie van de administratieve kosten en stafpersoneel. Ook een betere een effectieve communicatie tussen de verschillende NGO's en de gespecialiseerde agentschappen van de VN maakte deel uit van zijn voorstellen. Ook de werking van de Algemene vergadering voor het beperken van tijdrovende procedures werd aangestipt. Hij stelde ook voor om een *Millennium Assembly* in 2000 te houden om de VN aan de uitdagingen van het nieuwe millennium aan te passen (Gorman, 2001, 318-319).

4.5.2. De belangrijkste punten van het huidige debat over de hervorming van de VN

Het is bijna een ritueel geworden hoe de belangrijkste wereldleiders met grote euforische toespraken over de toekomst van de VN komen elke herfst, als ze bijeenkomen bij de opening van de Algemene Vergadering. Van zodra dit ritueel gedaan is, hoort men meestal weinig meer. Dit ritueel gaat meestal samen met aanvallen op de volkerenorganisatie, zowel door de linkse als door de rechtse politieke krachten, vooral in de VS. De rechterzijde schildert de VN af als zwak in de strijd tegen het terrorisme, dat het dictatoriale regimes in zijn besluitvorming tolereert. Van linkerzijde uit men zware kritiek over de dominantie van de wereld door de vijf permanente leden in de Veiligheidsraad, haar onmacht om een globale economische gelijkheid te verwezenlijken en de ongecontroleerde macht van de Wereldbank en het IMF. Volgens professor Paul Kennedy, missen beide vleugels het elementaire verstand om te begrijpen waarom de VN is zoals het is. Ze begrijpen niet hoe dat gewoon een compromis was zestig jaar geleden en enkel met dat in het achterhoofd kan men de VN begrijpen (Kennedy, 2004, 15).

Enerzijds, van linkerzijde, beschouwt men het vetorecht van vijf lidstaten op 191 lidstaten als onrechtvaardig en onaanvaardbaar; anderzijds van rechterzijde het feit dat Soedan en Libië het voorzitterschap hebben gediend of uitgeoefend van de Mensenrechtencommissie, hetgeen ontuchtig en abominabel is. Maar volgens Kennedy zijn het de gevolgen van de *deals* die aan de basis liggen van de VN, en zijn die vooral door de VS gesteund. Zoals eerder op gewezen was het vetorecht een absolute voorwaarde voor de Senaat en Stalin; geen van beide zou aanvaarden om zijn vrijheid van handelen te beperken. Het eerste veto werd door de USSR in 1946 uitgeoefend en andere bevoorrechten hebben van dit voordeel gretig gebruik gemaakt. De Resoluties van de Algemene Vergadering waren gewoon niet bindend en na het verlies van de greep op de Algemene Vergadering hebben de VS geen belang gehecht aan de meerderheidsstemming. Dezelfde onverschilligheid over de samenstelling van verschillende agentschappen die onder toezicht stonden van de Algemene Vergadering. Volgens Kennedy zijn deze abominabele feiten zodat Soedan, Zimbabwe, Libië, de grootste schenders van de rechten van de mens, zelf de Mensenrechtencommissie kunnen voorzitten; het resultaat van de obsessie van de VS en de USSR om hun voorrechten te verdedigen in de Veiligheidsraad (Kennedy, 2004, 15; Holmes, 2004).

De hervorming of zoals Kennedy het noemt de 'unfreezing' van het ouderwetse systeem en structuren van 1945 en ze aanpassen aan de wereld van vandaag is een harde klus, die geen plaats moet maken voor utopisme. Maar men is er het minstens over eens dat de VN in een crisis verkeert en er hervormd moet worden. Volgens Malloan zal de structuur van de VN de hervorming onmogelijk maken: *"As long as every state -good, bad, indifferent, large and small - gets a seat and a voice in U.N. deliberations, it will remain the same as it is now in performance, if not in size and reach. It will continue to be a big talk shop, which is the main thing it has to recommend it as an institution"* (Melloan, 2004, A11). Gezien het feit dat elke staat zijn belangen wil maximaliseren, geven ze ook een andere invulling aan de "hervorming". De hervormingsversie van een bepaald land is een bedreiging voor de belangen van een ander land. Wanneer kleine staten spreken van hervorming, hebben ze het vooral over het afschaffen van het vetorecht. Maar het is onwaarschijnlijk dat de permanente leden daartoe zullen instemmen, en zullen ze blijven elk hervorming die hun belangen bedreigt vetoen. Het lijkt eerder op een vicieuze cirkel (Kennedy, 2004, 15; Gorman, 2001, 319; Melloan, 2004, A11).

De Amerikaanse aanpak van de hervorming van de VN wordt voornamelijk gezien als een budgettaire zaak, in tegenstelling tot de andere staten die vooral een structurele hervorming willen doorvoeren. Het betreft het hele systeem van de VN. De klemtoon wordt gelegd op de efficiëntie, effectiviteit, verantwoordelijkheid, controle, toezicht en doorzichtigheid van de werking van de VN. Het Amerikaanse doel van de hervorming is om een kleinere, beter georganiseerde en een meer productieve organisatie te maken. De belangrijkste in het oog springende hervormingen voor de VS hebben te maken met de herstructurering van de Veiligheidsraad, een betere coördinatie van de werkzaamheden in de Algemene Vergadering, het versterken van de efficiëntie van het Secretariaat en de financiële hervorming. In wat volgt zal de hervorming van de Veiligheidsraad ruim aan bod komen, vervolgens de Algemene Vergadering en het Secretariaat-Generaal. De hervorming van de *peacekeeping* zal behandeld bij punt 5.3. Omdat al eerder bij de financiële hervorming werd stilgestaan, beperken we het hier tot deze onderwerpen (Rivlin, 1995; X, 1996; Novosseloff, 2001, 83-84).

4.5.2.1. De hervorming van de Veiligheidsraad

Bij het toetreden tot het charter van de VN, erkennen alle staten dat de Veiligheidsraad de grootste verantwoordelijkheid heeft voor de handhaving van vrede en veiligheid, en zijn daardoor gebonden aan haar beslissingen. De Veiligheidsraad is het belangrijkste orgaan van de VN. Dit bestaat uit vijftien leden, onder wie tien niet-permanente leden die voor een periode van twee jaar door de Algemene Vergadering worden verkozen. Elk jaar worden vijf zetels aan andere staten-leden toegewezen. In essentie houdt zijn optreden verband met de handhaving van de vrede en de internationale veiligheid. De Veiligheidsraad treedt op in de beslechting van internationale geschillen en kan dwangmaatregelen nemen, al dan niet van militaire aard, om een einde te stellen aan agressie of aan bedreiging of verbreking van de vrede. Wat betreft de besluitvorming, vereist in procedurekwesties een beslissing de instemming van negen leden, zonder onderscheid tussen permanente de niet-permanente leden. In alle andere aangelegenheden moet de meerderheid van negen de vijf permanente leden inhouden (Annan, 2005, 42; De Vroede & Gorus, 2003, 135; Venny, 2001-2002, 450).

De VS hebben lang geopteerd voor de hervorming van de Veiligheidsraad en hebben herhaaldelijk laten blijken dat zij er voor te vinden zijn om de Veiligheidsraad uit te breiden, maar zonder daardoor zijn slagkracht te verliezen. Volgens de VS moet de Veiligheidsraad niet meer dan vierentwintig leden tellen. De VS hebben meermaals voorgesteld dat Japan, Duitsland en drie ontwikkelingslanden zouden toegevoegd worden aan de permanente leden. Sindsdien is de competitie voor deze prestigieuze status tussen vele pretendents aangewakkerd. Maar het doel is volgens de VS niet om de Veiligheidsraad uit te bereiden, maar eerder om die meer efficiënt en effectief te maken. Volgens Weiss zijn de verschillende voorstellen nooit gericht op de praktische gevolgen van de hervorming om de VN sterker te maken, maar eerder op de gelijke vertegenwoordiging en het afschaffen van het vetorecht, alsook het beperken van de macht van de VS: *"Seats at the Security Council table have been the principal focus of reform discussions in New York, but their significance is largely illusory given the centralization of power in Washington"* (Weiss, 2003, 159) Ook al is de Veiligheidsraad geen billijke weerspiegeling van de huidige machtsverhoudingen, zal de voorgestelde uitbreiding bitter weinig verbetering brengen volgens hem (Gorman, 2001, 320; Rivlin, 1995; Weiss, 2003, 149).

Het laatste rapport van de Secretaris Generaal van 21 maart 2005: *"In larger freedom: towards development, security and human rights for all"* presenteert grondige hervormingen van de VN; naast andere belangrijke hervormingen, de uitbreiding van een aantal permanente leden van de Veiligheidsraad maakt ook deel daarvan. Volgens Annan is dit vooral om meer gewicht in de besluitvorming te geven aan degenen die het meest bijdragen aan de VN. Dit bestaat uit twee voorstellen; volgens het eerste voorstel komen er negen nieuwe leden bij; zes permanente en drie niet-permanente zetels met een mandaat van twee jaar. Dit zou een permanent zitje, zonder veto, beteken voor Nigeria, Zuid-Afrika, Japan, India, Duitsland en Brazilië. In het tweede voorstel zouden acht semi-permanente leden met een vernieuwbaar mandaat van vier jaar komen. Twee uit Afrika, twee uit Azië, twee uit Europa, en twee uit Zuid Amerika; er komt ook één nieuwe niet-vernieuwbaar tijdelijk mandaat bij van twee jaar. Tegen september 2005 moeten de staten een beslissing nemen over deze hervormingen. Het is nog afwachten hoe de huidige Amerikaanse administratie zich zal positioneren. Althans de recente benoeming van John Bolton als Amerikaans VN-ambassadeur wordt gezien als een veeg teken omdat hij berucht is voor

zijn afkeuring tegenover alles wat naar multilateralisme ruikt. Zijn ruwe uitspraken zoals *"there is no such thing as the United Nation"* zijn verbijsterend. Maar Barry alludeert dat het benoemen van een belangrijk persoon zoals Bolton zou bewijzen dat Bush serieus is over de hervorming van de VN, en tegelijk vastberaden om ze te verwezenlijken (Annan, 2005, 42-43; Rabaey, 2005, 9; Barry, 2005; Hoge, 2005).

Welke positie de VS ook innemen, dit soort uitbreiding is een moeilijke evenwichtsoefening volgens Rivlin; door bepaalde problemen op te lossen creëert men nieuwe problemen. Het uitbreiden van de Veiligheidsraad met Japan en Duitsland, Brazilië, India, en Zuid-Afrika en Nigeria, wakkert de claims aan van andere aspiranten voor dezelfde status. Italië ziet niet waarom ze niet in aanmerking zou komen voor een dergelijke plaats terwijl Duitsland wel. Mexico en Argentinië begrijpen ook niet waarom het grotendeels Spaans sprekende continent te laten vertegenwoordigen door een Portugees sprekend land zoals Brazilië. Pakistan is weinig enthousiast tegenover de kandidatuur van zijn aartsrivaal India. Ook in Afrika is het niet evident tussen Nigeria, Zuid Afrika en Egypte. En hoe zouden de Scandinavische landen en Canada als de meest trouwe en genereuze landen voor de VN zich voelen, als ze met lege handen worden gelaten (Gorman, 2001, 320; Rivlin, 1995; Weiss, 2003, 151-152).

Door het uitbreiden met permanente leden rijst de vraag over de handhaving van het evenwicht tussen de permanente en niet-permanente leden. Vervolgens rijst een andere vraag over de uitbreiding van de Veiligheidsraad tot op het punt dat die niet meer efficiënt zou werken. De uitbreiding van het veto is een uitnodiging tot stagnatie; zoals Weiss het voorstelt, als het veto ondemocratisch is en verzwakkend voor de werking van de Veiligheidsraad moet dat dan nog uitgebreid worden? Weiss benadrukt het feit dat al die werkgroepen voor hervorming verblind zijn door dit gelijkheidsstreven dat ze de praktische gevolgen van deze hervorming missen door: *"[...] setting a record for continuing to go nowhere for the longest period of time. This entity is a microcosm of a perpetual problem in the organization as a whole: the UN is so consumed with getting the process right that it often neglects the consequences"* (Weiss, 2003, 152) (Gorman, 2001, 320; Rivlin, 1995; Weiss, 2003, 151-152).

Hoe men het ook keert of draait, de macht van de VS kan onmogelijk beperkt worden door de Veiligheidsraad. De pogingen van de Veiligheidsraad om de VS te controleren, is volgens Weiss te vergelijken met de pogingen van het Romeinse Senaat om de Keizer te controleren. Vandaag zijn er volgens Weiss twee "wereldorganisaties": de VN met een globaal lidmaatschap en de VS met een globale macht. De kritiek op de Amerikaanse hegemonie dat het gebruik van zijn militaire macht moet gebaseerd worden op de autoriteit van de VN eerder dan op zijn capaciteit zijn volgens Weiss beide onscheidbaar concepten. De door de VN gezegende militaire operaties vinden plaats alleen als Washington meedoet. De meerwaarde van de andere deelnemers is vooral politiek belangrijk; het is verwaarloosbaar in elke operationele wijze van uitvoering zolang het EU geen onafhankelijke militaire capaciteit kunnen opbouwen (Weiss, 2003, 153; 159).

Voor elke operatie van de Veiligheidsraad om de collectieve veiligheid te handhaven, is de deelname van de VS quasi *sine qua non*. Als haar doel is om de VS te beletten om wat ze als vitale belangen heeft gekozen te verdedigen, enkel in een andere wereld kan dat gebeuren. Geen enkele Amerikaanse administratie zal ooit toelaten dat een internationale instelling hun optreden, dat als noodzakelijk wordt geacht voor de eigen nationale veiligheid, zal beperken. Het feit dat de VS nog altijd in de VN zitten, is merkwaardig Aldus Weiss: *"Although perhaps understandable as a visceral reaction, the idea that the*

remaining superpower will continue to participate—politically or financially—in an institution whose purpose has become to limit its power has no precedent (Weiss, 2003, 153). Weiss gaat verder in zijn redenering: *"The U.S. will not participate in an institution whose purpose is to limit its power"* (Weiss, 2003, 155). En als de onenigheden tussen de VS en de VN zich voordoen voor bepaalde belangrijke issues en met een bepaalde frequentie, dan dreigt de VN het lot van de Volkerenbond te volgen. Ondanks de implicaties voor de culturele en de economische macht en de "soft power", de militaire capaciteit blijft ontegensprekelijk de harde munt van de huidige internationale politiek; de VS die meer dan de hele wereld samen aan defensie uit geeft, is dan onontbeerlijk voor de VN om de VS op boord te krijgen (Weiss, 2003, 152-153).

Professor Weiss definieert deze uitdaging als volgt: *"The future challenge for UN proponents is twofold: to determine when the Security Council will act as a multiplier for U.S. power and to persuade the United States that acting multilaterally will be in its interest"* (Weiss, 2003, 153). De essentiële zaak voor de Veiligheidsraad is of men in staat zal zijn om de VS te engageren haar machtsuitoefening te moduleren en haar impulsen te disciplineren (Weiss, 2003, 153; 156).

Weiss is er ook niet van overtuigd dat er grondige hervormingen zullen volgen. De pogingen na al die jaren om de Veiligheidsraad te hervormen hebben weinig indruk gemaakt op de manier waarop de permanente leden de besluitvorming aanschouwen. Ook al zijn er een aantal hervormingen uitgevoerd, meer dan tien jaar van een intensive discussie hebben niet tot hervormingen van het Charter geleid. Deze keer zal het ook niet anders zijn meent Weiss. Maar de onmogelijkheid om het charter te wijzigen zal de geloofwaardigheid van de Veiligheidsraad, vooral inzake het gebruik van geweld, misschien niet compromitteren, of niet meer dan in het verleden. Door het uitbreiden van de Veiligheidsraad zal men in geen enkel geval zijn essentieel zwakte—het veto en de bijna totale afhankelijkheid van de VS rechtzetten. De Veiligheidsraad blijft de eerste instantie om de toestemming te geven tot het inzetten van militair geweld. Maar niet de laatste; want de VS en andere permanente leden streven naar hun nationale belangen in de achtertuin zonder de toestemming van de VN, zoals dit het geval is in Côte d'Ivoire, Siërra Leone, Chechnya, of Xinjiang. De achtertuin van de VS is veel groter dan de meeste andere staten, en haar bekwaamheid om vooral haar militaire macht wereldwijd te projecteren is ongeëvenaard (Weiss, 2003, 156).

Maar volgens Weiss zal de Veiligheidsraad de legitimiteit van de VS bevorderen en zal het de last van de wereld van vandaag verdelen, zoals de stabilisering van het naoorlogse Irak. Zoals bij het "Somalië Syndroom" is het waarschijnlijk dat de humane en de economische kosten de publieke opinie zullen aanwakkeren en dat zal het Amerikaanse enthousiasme voor unilaterale operaties beperken; de VN zal meer een meer aan belang toenemen zoals Weiss zegt: *"In certain cases, U.S. interests can be best pursued through multilateral decisionmaking. The choice is not between the UN as a rubberstamp and a cipher—between the axis of subservience and the axis of irrelevance. Rather, depending on the issue, the stakes at hand, the positions of other potential allies, and the plausibility of collective military action, Washington, because of its power, has the historically rare opportunity to act either unilaterally or multilaterally"* (Weiss, 2003, 156). Volgens Weiss, de historische dubbelzinnigheid over multilateralisme, ook onder de stijgende druk van de andere landen om voor een meer inclusieve een multilaterale houding te hanteren, zal blijven bestaan, vooral wat betreft het gebruik van militair geweld (Weiss, 2003, 156; 158).

Om dit onderwerp af te sluiten is de analyse van Weiss een goede illustratie voor de verhoudingen van de VS met de Veiligheidsraad: *"Acting through the Security Council is always a policy option but should not be a road that Washington always, or never, takes. Clearly, no U.S. administration will permit the council to stand in the way of pursuing the country's perceived interests in national security. Yet at the same time, the Security Council often may serve vital interests as well as give the United States cause to proceed cautiously and with international acquiescence, if not jubilant support* (Weiss, 2003, 156).

4.5.2.2. De hervorming van de Algemene Vergadering

De Algemene Vergadering heeft een centrale positie als het belangrijkste delibererende en representatieve orgaan van de VN. Elke lidstaat wordt door vijf gezanten vertegenwoordigd, maar heeft slechts één stem. Inzake het optreden van de Algemene Vergadering geldt een belangrijke beperking, met name t.a.v. die aangelegenheden die tot de Veiligheidsraad of tot de interne soevereiniteit van de lidstaten toebehoren. De Algemene Vergadering kan over alle andere aangelegenheden die tot de bevoegdheden van VN behoren beraadslagen en er aanbevelingen over maken. Zij staat ook in, desgevallend samen met de Veiligheidsraad, voor de aanduiding van de leden van de niet-permanente VN-organen, zoals de ECOSOC en keurt het budget van de organisatie goed. Inzake besluitvorming vereisen de meeste beslissingen slechts een gewone meerderheid, behoudens in de bij het Charter vermelde beslissingen, waarvoor een tweederde meerderheid nodig is (Annan, 2005, 40; De Vroede & Gorus, 2003, 135; Venny, 2001-2002, 449).

De eindloze discussie, tijdrovende en herhalende agendapunten die reeds eerder of door andere organen grondig werden behandeld, zorgen volgens de VS voor een overlast van de capaciteit van het assemblee om een thematisch debat over de dringende en de opduikende issues te voeren. De Algemene Vergadering maakt resoluties die vaak niets met de dringende problemen te maken hebben. Een ernstige overweging over de effectiviteit en de efficiëntie van dit orgaan is volgens de VS een must. Zo stellen de VS voor om de agenda te halveren, en het vastleggen van een tijdspanne om deze tijdsruimte met thematische discussies in te vullen. Ook de plenaire vergadering en het commissiesysteem moeten volgens de VS grondig hervormd worden. Zo zijn de VS pro een planning van de jaarlijkse debatten over een bepaald thema op een meerjaarlijkse basis; de commissies moeten deze agenda stroomlijnen met gerelateerde issues verspreid in biënnale of triënnale tijdspannes om dat veel efficiënter te maken. Ook de stemmingsprocedure moet veel sneller kunnen gaan. De huidige Secretaris Generaal Kofi Annan heeft deze Amerikaanse zorgen al eerder in acht genomen. In het laatste rapport van 21 maart herhaalt Annan hetzelfde om sterke maatregelen te nemen op het gebied van de stroomlijning van de agenda en de versnelling van het deliberatieproces. Het moet volgens het rapport geconcentreerd worden tot de belangrijkste essentiële courante zaken (X, 1996; Holmes, 2004; Annan, 2005, 40-41).

4.5.2.3. De hervorming van het Secretariaat-Generaal

Het Secretariaat is een gestructureerd corps van internationale ambtenaren die bijstand verlenen in de werking van de diverse gespecialiseerde organisaties, zoals de Wereldbank, de WHO, enz. Het wordt geleid door de Secretaris-Generaal die naast administratieve ook belangrijke politieke taken uitoefent. Hij vertegenwoordigt de VN, beschikt over een

belangrijk politiek initiatiefrecht, en is bevoegd diplomatieke besprekingen te voeren (De Vroede & Gorus, 2003, 135).

De administratieve hervorming van het Secretariaat is al lang een prioriteit van de Amerikaanse administraties. Voor de VS is het duidelijk dat de financiële en publieke steun en de toekomstige geloofwaardigheid van de VN zal afhangen van haar bekwaamheid tot verbetering van haar effectiviteit van management, de kwaliteit en de deskundigheid van haar administratie. De VS streven naar een Secretariaat waarbij het werk, de diverse programma's en het budget worden geleid door de concrete geboekte resultaten en gefundeerd op de performance. De Amerikaanse voorstellen voor de hervorming zijn geconcentreerd op drie lijnen. Vooreerst de verbetering en de rationalisatie van de werking van het Secretariaat, door een reductie van de posten, het schrappen van dubbele banen, een meer effectiever systeem van informatie en toezicht. Een belangrijke verwezenlijking van de Amerikaanse eis was de creatie van de vice-Secretaris-Generaal die de verantwoordelijkheid moet nemen over het dagdagelijkse bestuur zodat de Secretaris-Generaal zich ten volle kan inzetten in diplomatieke en politieke issues. In het laatste rapport spreekt Annan dezelfde taal van de VS over de noodzak van grondige hervorming van de Secretariaat om de uitdagingen van deze tijd aan te kunnen en vraagt de Algemene Vergadering om een waaier van belangrijke maatregelen te steunen (Novosseloff, 2001, 85-86; X, 1996; Annan, 2005, 46-47).

De tweede belangrijke lijn van hervormingen heeft te maken met het bewerkstellingen en centraal stellen van prioriteiten, door het wegwerken van de onoverzichtelijke duplicatieve en overlappende programma's en het concentreren van resources op de essentiële zaken, en zo veel mogelijk het decentraliseren van de werking en de besluitvorming. Ten derde, de reorganisatie van de intergouvernementele familie van de VN door het reorganiseren en revitaliseren van de ECOSOC, het fusioneren van de instanties en programma's met gelijkaardige bevoegdheden. Als een instantie die toezicht en coördinatie van de activiteiten van de diverse gespecialiseerde organisaties uitoefent, is de ECOSOC een heel belangrijke element van deze hervorming. Volgens de VS, kan er geen coherente en duurzame ontwikkeling nagestreefd worden zonder een grondige en pragmatische hervorming van deze belangrijke instantie. Dezelfde principes van rationalisatie, het bewerkstellingen van prioriteiten, een beter en efficiëntere coördinatie moeten het werk van de ECOSOC bepalen. Annan beschrijft in het breed de noodzaak voor de hervorming van deze belangrijke instantie en in belangrijke mate is het een antwoordt op de Amerikaanse voorstellen (Novosseloff, 2001, 85-86; X, 1996; Annan, 2005, 43-45).

4.6. Conclusie

De hoop voor het uitgroeien van de VN tot de centrale instelling waarop de wereldorde zou gebaseerd moeten worden, zoals oorspronkelijk bedoeld, heeft geleid tot het ontstaan van een nieuwe wereldorde gebaseerd op het Amerikaanse ongeëvenaarde machtsoverwicht. Zijn structurele macht maakt het voor de VS mogelijk om de VN slechts als één van de vele opties te beschouwen. De internationale instellingen en de VN in het bijzonder worden gebruikt voor zover zij het Amerikaanse leiderschap niet beperken. Multilateralisme voor de VS betekent regels opleggen aan anderen en verwachten dat ze deze regels naleven, maar gezien de uitzonderlijkheid van de VS, worden de consequenties van het multilateralisme niet in acht genomen als ze niet stroken met de Amerikaanse belangen en verwachtingen. Steeds meer is het de neiging van het Amerikaanse buitenlands beleid om zich te bevrijden van de (vaak eigen) internationale afspraken en

normen en unilateraal op te treden. De manoeuvreerruimte van de VS constitueert vandaag een van de grootste uitdaging van de VN, hoe ze zich ook aanpast; hoewel de hervorming van de VN meer dan noodzakelijk is, zal geen enkele hervorming het Amerikaanse overwicht neutraliseren of beperken, zolang de VS niet zelf daarvoor kiest. Het is een bijzonder asymmetrische verhouding die ongeëvenaard blijft.

Hoofdstuk V. De VN wenselijk maar geen *sine qua non*

5. Inleiding

Het Amerikaanse ongeëvenaarde structurele machtoverwicht wordt steeds zichtbaarder in de laatste jaren, waarbij aan de VN een bijzondere plaats gegeven wordt in het Amerikaanse beleid. Dit machtpotentieel werd uitgeoefend op een meer discrete manier door de administraties van Clinton, maar werd steeds duidelijker bij de eerste administratie van Bush. De eerste verdedigt eerder een idealistische visie op de houding tegenover de VN terwijl de laatste een realistische visie laat zien. In dit laatste hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de laatste ontwikkelingen tussen de VN en de VS. Eerst zal getracht worden om een schets te maken van de verhoudingen tussen de administraties van Clinton en de VN en de belangrijkste evoluties hierin. Dit zal geïllustreerd worden aan de hand van de verschillende belangrijke conflicten waarin beiden betrokken zijn geraakt en waarvan de NATO-interventie in Kosovo de meeste aandacht zal krijgen. Deze gevallen illustreren ook de houding van Clinton t.o.v. de VN, waarbij hij eerst zeer enthousiast was om samen te werken met de VN voor de aanpak van de regionale (etnische) conflicten en globale problemen in een wereld van interdependentie vandaag.

Een aantal mislukkingen van de VN en de binnenlandse ontwikkelingen zorgden voor een koerswijziging van Clinton die culmineerde in het initiatief voor de NATO-interventie in Kosovo op humanitaire gronden, zonder een expliciete toestemming van de VN. Met de komst van Bush werd aan de Amerikaanse rol op de internationale arena een andere wending gegeven. De terroristische aanslagen van 11 september, de Amerikaanse vergeldingsactie tegen het Taliban-regime en de daaropvolgende Bush Doctrine zijn de belangrijkste elementen die een radicale wending zouden veroorzaken in het beleid en het wereldbeeld van Bush. Het beleid van Bush tegenover de VN zal ook in het licht van de Bush Doctrine bekeken worden; daarom zal aan deze doctrine een ruime aandacht aanbesteed worden. De toepassing van deze doctrine door de invasie van Irak zal de grootste aandacht krijgen tot bij de laatste maanden. Vooraleer wordt ingegaan op het beleid van beide presidenten, wordt nogmaals een korte synthese gemaakt van de belangrijkste momenten van de verhoudingen tussen de VS en de VN.

5.1. Constante principes ondanks wijzigende realiteiten⁴⁷

5.1.1. De eerste kennismaking met het nieuwe veiligheidsregime

Eerst een vooral blijven de VN het meest geschikte instrument van de multilaterale diplomatie en een essentieel mechanisme van globale sturing, gemaakt op de maat van natiestaten die 'stand-by' ter beschikking van de staten staan. Zoals Eban (1995, 40) uitdrukte: de internationale organisaties zijn mechanismen en instrumenten van de (machtigste) staten, en geen principes. En deze vrees dat de VN een louter instrument zouden worden van een of andere grootmacht en ze als een vruchteloze organisatie zouden uitdraaien, is volgens Strange voldoende geweest om de mogelijkheid van een

⁴⁷ Aangezien dat dit deel vooral een synthese is van de belangrijkste evoluties die in de vorige hoofdstukken zijn aan bod gekomen, zijn de referenties slechts geldig voor die informatie die eerder niet aan bod is gekomen.

geloofwaardige multilaterale veiligheidsstructuur te ondergraven. De natiestaat bleef de basis van de veiligheidsstructuur en het geloof dat de VN voor collectieve veiligheid zouden zorgen en de traditionele diplomatie onbruikbaar maken blijft nog altijd een ideaal. Het idealisme en de missie van de VN heeft altijd aan geloofwaardigheid en principes moeten inboeten door de realiteit van de natiestaten (Eban, 1995, 40-42; 48; Strange, 1988, 52-53).

Het raakvlak van op macht gebaseerd realisme en op waarde gebaseerd idealisme, waarop de VN liggen, mag best een creatieve spanning zijn, zonder het besef van realisme of de aspiraties op een ideale wereld uit het oog te verliezen. Maar de euforie en het idealisme die bij haar oprichting heersten, zou van deze creatieve spanning toch een moeilijke evenwichtsoefening maken omdat ze in een zeer ongunstige omgeving moesten functioneren en zoals Eban uitdrukt: "[...] *the collective security failed to take root as the central principle of international life not because its opponents were of small mind of ignoble disposition, but because it did not reflect the spirit of the age. It came on the scene in a world of nation-states, yet called on states suddenly to behave in a way that states had never behaved in the whole human history*" (Eban, 1995, 47). Voor de VS betekende het deelname aan de VN de grootste wending in zijn buitenlands beleid, aangezien de VS voor het grootste deel van de negentiende eeuw een unilateraal buitenlands beleid had gevoerd. Door deel te nemen aan de globale veiligheidsorganisatie hielp Truman om vanuit deze historische, koppige afzondering naar boven te komen en om, zoals hij het in San Francisco aan het Amerikaanse volk zei: "*to recognize, no matter how great our strength, that we must deny ourselves the license to do always as we please*" (Schlesinger, 2005). Truman bleek de beperkingen en de voordelen van een dergelijke organisatie te erkennen en was zeer euforisch over het nobele doel van de VN (Eban, 1995, 47; Schlesinger, 2005; 2003, 295; 289).

5.1.2. Het verleden als proloog

De euforie van Truman werd snel getemperd toen duidelijk werd dat de overwinnaars van de oorlog zouden niet kunnen instaan voor de gezamenlijke handhaving van de wereldorde. En als de grootste bijdrager en de belangrijkste oprichter van de VN, bestonden er geen twijfels dat de VS het meest voor het zeggen zou krijgen binnen de wereldorganisatie. En zo ze niet alles voor het zeggen kreeg, kon de VS nog altijd op het veterecht terugvallen. Bovendien waren de overgrote meerderheid van de lidstaten gelijkaardige democratische naties. Vanaf de eerste dagen van de wereldorganisatie werd ze als een instrument van het Amerikaanse buitenlands beleid beschouwd om de Amerikaanse wereldvisie en hun belangen, waarden en normen te verspreiden. Dit zou een constant principe worden van bij zijn oprichting, ook al wordt onduidelijkheid geschapen door de werking van het Amerikaanse establishment en de verandering van politieke realiteiten. Bedoeling was de VN te kunnen controleren om zich zo te kunnen onttrekken aan het multilateralisme en de VN volgens eigen goeddunken van de VS te kunnen sturen. En voor het merendeel hebben de VS ook daadwerkelijk hun zin kunnen krijgen (Schlesinger, 2005).

Sinds de oprichting hebben de VS de VN gesteund als instrument van zijn buitenlands beleid en ze hebben dat vooral selectief ingezet om hun beleid te legitimeren. De confrontatie met de USSR en die hun stijgende obstructieve houding binnen de VN zorgde voor spanningen, maar de VS bleven de VN met klem verdedigen als een nuttig instrument. Het Koreaanse conflict was een duidelijke illustratie hiervan. De VN werd

voor het eerst ingeschakeld als een legitimeringsinstrument. Truman kon zo voor het eerst de VN gebruiken als een effectief instrument van de Amerikaanse diplomatie. Het verschaft de legitimatie die de VS nodig hadden in het streven naar een globaal *Containment* tegen de expansie van het communisme en de invloed van de USSR. Tevens werd door Eisenhower en Kennedy getracht om hun doel van *Containment* samen te smelten met het beleid tegenover de VN.

De VN werd beschouwd op één lijn te zitten met de Amerikaanse belangen en bevond zich nog steeds onder hun dominantie. In die periode konden de VS nog altijd rekenen op een meerderheid in de Algemene Vergadering. Die meerderheid zou later vooral verschuiven door de dekolonisatie, die vooral de westerse waarden verwierp. Die ontwikkeling werd beschouwd als een aanval tegen zijn grondleggers, tegen de oorspronkelijke bedoelingen en principes van de VN. Dat kwam ook omdat de meeste van de pas gedekoloniseerde landen die toetraden tot de VN geen democratische staten waren, terwijl de VS de VN beschouwden als een organisatie die gebaseerd was op democratische waarden en principes. Dit proces zou voor steeds meer frustratie zorgen bij de VS, vooral in het Congres. De nieuwe meerderheid weerspiegelde de belangen van de ontwikkelingslanden, verschillend van de belangen van de VS en de VS konden de meerderheid niet meer verzekeren. Als gevolg van deze grondige verschuiving stelden de VS meer en meer het nut en de effectiviteit van de VN in vraag. Hieruit blijkt duidelijk dat het gepercipieerde nut van de VN sterk beïnvloed is door de mogelijkheid van de Amerikaanse beleidsmakers om de procedures en de uitkomsten van de volkerenorganisatie te controleren.

Het optreden van Kennedy bij de Cuba-crisis was de beste illustratie van het selectieve gebruik van de VN en van de onwil van de VS om strategische belangen aan de VN toe te vertrouwen. Pas naar het einde toe was het duidelijk dat de VN geen belangrijke plaats gekregen hadden bij het oplossen van dit dispuut, dat essentieel was voor de collectieve veiligheid. En toch was dit de laatste keer tot aan de eerste Golfoorlog dat de VN voor het beslechten van belangrijke zaken een 'belangrijke' rol kreeg. De rol van de VN in de Vietnam-oorlog was het beste bewijs. Hier werden de VN voor de eerste keer uitdrukkelijk opzijgeschoven tot op het moment dat de toestand uitzichtloos werd. Er was een ernstige vertrouwensbreuk in de maak. Dit conflict en de onmogelijkheid van de VS om de VN alsnog te controleren, maakte duidelijk voor de VS dat de VN niet altijd als een onfeilbaar instrument gebruikt konden worden om zijn doelen te verwezenlijken. Dit bracht een totaal nieuw tijdperk voor de verhoudingen tussen de VN en de VS.

De Congres werd steeds gefrustreerder door deze nieuwe ontwikkelingen, waarbij de VS geen greep meer had op de agenda en de uitkomsten van de VN. Het trachtte de VN te bekritisieren en hun gebreken te gebruiken om onder financiële druk hervormingen door te voeren. Het wás ook een periode van financiële crisissen, die een meer kritische houding tegenover het functioneren van de VN programma's door de VS meebracht. Ook de politisering en het toepassen van selectieve moraliteit, ondoorzichtigheid en inefficiëntie binnen de organisatie zetten kwaad bloed in het Amerikaanse politieke landschap. Vanaf dan was er een nieuwe houding ten aanzien van de VN, vooral kenmerkend voor de eerste administratie van Reagan, die de trend van marginalisatie van de VN in het beleid van de VS alsnog groter maakte. Ondanks zijn mildere houding in zijn tweede termijn, was de schade al aangericht. Het optreden tijdens de Golfoorlog zorgde voor een rustpauze van kritiek vanwege het Congres tegenover de VN. Hier werden de VN handig gebruikt als legitimeringsinstrument. En er ontstond een lichte hoop op de revitalisering van de collectieve veiligheid en de VN. Maar na een aantal mislukkingen in de jaren negentig

werden de VN steeds in het epicentrum van kritiek en allerlei financiële hervormingen en unilaterale verminderingen van Amerikaanse bijdragen gezet.

De ongeëvenaarde structurele macht van de VS, zijn historische erfenis van exceptionalisme en unilateralisme zorgden ervoor dat de VS de VN als een instrument tussen veel andere, als eerder een middel dan een doel beschouwen, maar onder geen enkel beding als een *sine qua non* voor hun optreden. De Amerikaanse houding tegen multilateralisme is dubbelzinnig en aanvaardt nooit de beperkingen die de VN en de multilaterale structuren logischerwijze opleggen. De VS hebben de logica van dit systeem aanvaard, in die mate dat ze in overeenstemming is met de Amerikaanse belangen. De methode van de multilaterale diplomatie is ook niet datgene waar de Amerikanen het best in zijn. Dat zal vooral blijken bij de bespreking van Bush. Hoewel Clinton in het begin van zijn eerste ambtstermijn zeer enthousiast was over de heropleving van de VN om zijn globale beleid te ondersteunen, om de vrede en veiligheid in de wereld te bevorderen, om democratie en markteconomie te verspreiden en om de regionale, etnische conflicten te beslechten, werd deze houding steeds onmogelijker onder druk vanuit het binnenland en door de zwakke performance van de VN. Zijn beleid nam een andere wending en die bleef in wezen unilateraal met multilaterale steun, zoals bij de NATO-interventie in Kosovo. Bush werd de incarnatie van al die unilaterale tendensen van zijn voorgangers en het leek alsof de VS zelfs onwillig was om de VN als een multilateraal instrument te gebruiken.

5.2. Een hoop voor de VN en het multilateralisme. William Jefferson Clinton

5.2.1. Een liberale internationalist

De publieke steun voor de VN nam na de Golfoorlog steeds maar af als er nieuwe internationale problemen opdoken. De Amerikaanse publieke opinie werd steeds onwilliger voor een actief buitenlands beleid. De isolationistische impulsen beleefden een revival in het Amerikaanse politieke landschap. Het verlies van Bush in de verkiezingen was juist een teken van dat algemeen gevoel. Clinton won de verkiezingen door te focussen op de binnenlandse aangelegenheden en door het bekritisieren van het buitenlands beleid van zijn voorganger. Maar uiteindelijk kwam er in het *White House* een sterk internationalistische president die, net zoals zijn voorganger, ook de nadruk legde op multilateralisme. Het was de eerste Democratische president na twaalf jaar van Republikeinse heerschappij. President Clinton was op het zenit van de "unipolar moment" om de Amerikaanse nationale belangen en waarden te bevorderen. De val van de USSR had de belangrijkste *raison d'être* voor een sterk engagement in wereld weggenomen, en Clinton trachtte daarbij een nieuwe legitimering te vinden. In zijn eerste speech, bij zijn aantreden als president, verwijzend naar beide wereldoorlogen, waarschuwde hij voor de gevaren van isolationisme in een interdependentie wereld⁴⁸ (Moore & Pubantz, 1999, 315-316; Healy, 2000, 2).

Clinton was een internationalist met een persoonlijke affiniteit voor de VN en andere internationale organisaties en verdedigde een idealistische visie. In januari 1993 nam Clinton het beleid van Bush over waar het was gebleven, ondanks de afnemende steun van de publieke opinie voor de rol van de VS in VN vredesoperaties in de hele wereld. De

⁴⁸ "If engagement was needed then, then a fortiori it is even more needed now when trade, capital, services, and information [...] have all become global. [...] If we could make a garden of democracy and prosperity and free enterprise in every part of this globe, the world would be a safer and a better and a more prosperous place for the United States and for all o you to rise your children in" (McDougall, 2001, 126).

Clinton administratie beklemtoonde vanaf haar eerste dagen het potentieel van een actieve VN in de wereldarena: "*The U.S. must continue to play its unique role of leadership in the world. But now we can express that leadership through multilateral means such as the United Nations which spread the costs and embody the unified will of the international community*" (Moore & Pubantz, 1999, 316). Zijn eerste vertegenwoordiger bij de VN, Madeleine Albright, bracht het concept naar voren van '*assertive multilateralism*'. Het zou in het Amerikaanse belang zijn om samen te werken met de VN wanneer de wereldvrede werd bedreigd. De administratie van Clinton zag de VN als een belangrijke arena en een instrument voor de orkestratie van het Amerikaanse buitenlands beleid na het einde van de Koude Oorlog. Clinton trachtte de multilaterale instellingen te gebruiken als mechanismen voor het stabiliseren en het integreren van de nieuwe opkomende democratieën. De VN moesten centraal staan om de pogingen tot handhaving in deze chaotische wereld te ondersteunen (Moore & Pubantz, 1999, 317; Karns & Mingst, 1995, 423).

De administratie van Clinton engageerde zich sterk in de VN *peacekeeping* initiatieven en steunde vele voorstellen voor *state-building* en preventieve diplomatie zoals voorgesteld in de *Agenda for Peace* van Boutros-Ghali. Dit stuitte op fel verzet van de Republikeinen in het Congres. Clinton ijverde voor de oprichting van een hoofdkwartier voor *peacekeeping* en trachtte de bestaande Amerikaanse bijdragen aan de *peacekeeping*, 31 procent van het totaal, erdoor te krijgen in het Congres. Tevens bepleitte hij de betaling van de achterstallige Amerikaanse bijdragen. Volgens Stedman wou Clinton een zodanig grote rol voor de VN, dat hij geen zicht had op de beperkingen van die VN. Hij wou de VN gebruiken als een belangrijk instrument om vrijheid, democratie en markteconomie overal te verspreiden. Maar Clinton kreeg het steeds meer te verduren met een Republikeinse meerderheid die het steeds moeilijker maakte om een positieve houding tegenover de VN vol te houden. Zoals hieronder zal blijken, maakten de talrijke interventies, zoals die in ex-Joegoslavië, Somalië en Haïti zijn houding tegenover de VN steeds onhoudbaar. De gebeurtenissen van Somalië en Bosnië schroefden de idealistische koers terug die in de Golfoorlog voor het eerst tot uitdrukking kwam en brachten nieuwe bekommernissen mee, als zou de uitbreiding van de activiteiten van de VN de Amerikaanse nationale belangen in gevaar brengen. Wat betreft Bosnië ontweek de president de multilaterale koers voor rechtstreeks Amerikaanse leiderschap, en de rest van de wereld volgde hem. In Somalië en de VN missie in Afrika trok Clinton gewoon de troepen terug als de kosten te hoog opliepen (Moore & Pubantz, 1999, 317; 324; Stedman, 1993, 2-3; 4; Ikenberry, 2003, 64-65; Karns & Mingst, 1995, 423).

5.2.2. Het streven naar een betere wereld samen met de VN

Clinton beschouwde zichzelf als een pragmatische Wilsonist en zijn toewijding tegenover de VN weerspiegelde zijn voorkeur voor een idealistisch getint buitenlands beleid. Zoals eerder op gewezen kregen de economische relaties en de toenemende interdependentie een bijzondere aandacht in zijn beleid. De noodzaak van de verspreiding van de democratie werd met klem verdedigd. Dit onderstreept nogmaals het geloof in de universaliteit van de democratie als erfenis van Wilson. En de VS waren volgens Clinton de onontbeerlijke natie om de democratie te verspreiden in de hele wereld. Dit was niet alleen een kwestie van idealen, maar ook de Amerikaanse belangen zouden hierdoor het best gediend worden. Om dit te bereiken wou Clinton de VN gebruiken als een belangrijk instrument. De VN

moest als een natuurlijk vehikel dienen om het hoofd te bieden aan internationale uitdagingen⁴⁹ (Moore & Pubantz, 1999, 318-319).

Een dergelijke uitdaging was de woelige periode na de desintegratie van de Federatie van Joegoslavië. De aandacht van Clinton voor etnische conflicten in het ontbindingsproces van ex-Joegoslavië was groot, maar faalde om gedurende drie jaar actief te blijven. De val van het communisme en het begin van het democratiseringsproces viel in Joegoslavië samen met een crisis van de betrekkingen tussen de etnische gemeenschappen, met het op de voorgrond treden van de nationalistische elites, die hun gezag vestigden door middel van politieke mobilisaties tegen andere etnische groepen. Verkiezingen in Slovenië en Kroatië in 1990 werden gewonnen door nationalistische partijen, met een unilaterale verklaring van de onafhankelijkheid. De verkiezingen in Bosnië-Herzegovina leverden verdeelde resultaten op, samenvallend met de respectieve etnische groepen. De verklaring van onafhankelijkheid - tegen de wil van de grote meerderheid van de Servische gemeenschap - leidde tot een bloedige burgeroorlog gesteund door het regime van Belgrado. De brutaliteit van de gevechten in Bosnië-Herzegovina nam al snel de dimensies van WO II aan (Noutcheva & Huysseune, 2004, 115-117; Moore & Pubantz, 1999, 322).

De Servische troepen hadden al 70 procent van het territorium overgenomen en dat was gepaard gegaan met etnische zuivering en massamoord. In augustus 1992 stemde de Veiligheidsraad een resolutie die alle naties opriep om 'alle noodzakelijke middelen' in het werk te stellen om humanitaire hulp te verlenen aan Bosnië. Clinton eiste krachtdadige acties tegen de regering van Slobodan Milosevic en tegen de Bosnische Serviërs geleid door Radovan Karadzic. Maar hij vond weinig steun binnen de Veiligheidsraad, vooral niet bij de Russen, door hun historische banden met de Serviërs. Deze vertraging kostte het leven aan tienduizenden mensen. GB en FR opteerden voor een diplomatische oplossing. Maar de escalerende bombardementen van de moslimgemeenschappen openden de mogelijkheid voor een grotere inbreng van de VN. Zo werden in 1993 "safe havens" ingericht voor de gevluchte moslims n.a.v. Kroatische en Servische aanvallen. Maar het conflict escaleerde verder en Sarajevo was het centrum van de gevechten. Clinton ijverde voor het inzetten van de NATO luchtaanvallen in 1995 voor de uitschakelen van de Servische artillerie (Noutcheva & Huysseune, 2004, 115-117; Moore & Pubantz, 1999, 322; Healy, 2000, 13).

Clinton was zijn aandacht aan het verschuiven van een op de VN gebaseerde oplossing naar een militaire optie onder de NATO. De VN toonden zich bijzonder onmachtig om een oplossing te vinden voor het conflict. De nationale belangen van de permanente leden en de zeer moeilijke conflicten ondergroeven de positie van de VN om een effectieve mediator te worden. Onder grote diplomatieke druk van de VS, met de toestemming van de Veiligheidsraad, lanceerde de NATO bombardementen tegen Servische doelwitten. De druk van de VS was zeer groot om de betrokken partijen tot een akkoord te brengen. De unilaterale onderneming culmineerde in de Dayton Akkoorden van november 1995. In deze akkoorden werd een permanent staakt-het-vuren bereikt, de repatriëring van de vluchtelingen, de inrichting van een multi-etnische staat met een driepartijen

⁴⁹ Irak was een andere uitdaging en de toewijding van Clinton aan de VN Resoluties was al enkele keren op de proef gesteld. Zoals we later zullen zien, zou de gebrekkige medewerking van Irak leiden tot luchtaanvallen, onder de naam *Operation Desert Fox*. De enige toegeving die de VS deed met de overeenkomst voor het verkopen van de olie van Irak, die geadministreerd zou worden door de VN voor het verschaffen van voedsel en hulp aan de Irakese bevolking, was het zogenaamde *oil-for-food*-programma. Het bleek duidelijk dat de sancties rampzaliger waren voor de bevolking dan voor het regime van Saddam Hussein. (Het vraagstuk over Irak zal uitgebreid aan bod komen vanaf 5.5.4.) (Moore & Pubantz, 1999, 320-321).

presidentschap en autonome etnische gemeenschappen. De NATO grondtroepen werden ingezet om bijstand te verlenen aan de *peacekeeping* operatie van de VN. De pogingen tot het herstellen van de vrede en de stabiliteit in de Balkan werd een Amerikaanse verantwoordelijkheid. Terwijl de administratie opteerde voor multilaterale diplomatie voor de '*burden-sharing*', Bosnië toonde de unieke rol van de VS aan in wereldzaken. Tevens werden ook de beperkingen van de VN in de schijnwerpers geplaatst (Moore & Pubantz, 1999, 323; Henriksen, 2001, 98-99; Healy, 2000, 14).

Somalië was de eerste echt belangrijke interventie na het einde van de Koude Oorlog, en dit uitsluitend om humanitaire redenen. President Bush had Amerikaanse troepen gestuurd in december 1992. De operatie was bedoeld om voedsel te voorzien voor de uitstervende bevolking. De VN nam de leiding op zich in mei 1993. Clinton stuurde nog 4000 Amerikaanse manschappen om de missie van de VN bij te staan. Maar Clinton opteerde voor een uitbreiding van de oorspronkelijke doelen naar 'nation building', dit met de medewerking van de VN in naam van "assertief multilateralisme". Onder de toestemming van Resolutie 814 trachtte Boutros-Ghali een rehabilitatie van de politieke instellingen in Somalië te bewerkstelligen. Het werd meer dan een humanitaire missie, het werd een door de VN gesteunde poging tot "state-building" (Moore & Pubantz, 1999, 325; Henriksen, 2001, 90-91)

De vijand van de VN in Somalië werd Generaal Mohammed Farah Aideed, de belangrijkste pretendent voor de macht en de krijgsheer van de machtigste groepering in Mogadishu. Naarmate dat de missie van de VN een politiek doel kreeg, pleegden zijn guerrillatroepen aanvallen op de vredesmacht en op de distributie van voedsel voor de bevolking. De VN gaf het bevel om hem aan te houden, en de VS stuurde elitetroepen om dat uit te voeren. De operatie liep mis en resulteerde in de dood van zestien Amerikaanse elitetroepen. De ommekeer van de Amerikaanse betrokkenheid in Somalië was compleet en de schuld werd aan de VN toegeschreven. Clinton trok onder zware druk van de publieke opinie de troepen terug. De terugtrekking van de VS gaf een teken van besluiteloosheid. Het eerste slachtoffer was Rwanda. De administratie van Clinton steunde Resolutie 872 in oktober 1993 voor de oprichting van de *UN Assistance Mission for Rwanda* (UNMAIR). Maar toen honderdduizenden mensen werden gemassacreerd ijverde de VS vanaf april 1994 voor de vermindering van de *peacekeeping* manschappen onder het mom van bezorgdheid voor hun veiligheid. Nadat de ramp was aangericht, gaf de VN de toestemming voor de inzetten van 1.500 Afrikaanse eenheden. De VS was weigerachtig om ook logistieke steun te verlenen en gaf alleen \$500 miljoen voor de missie van *UN High Commissioner for Refugees* (UNHCR). De VS steunden ook de toestemming van de Veiligheidsraad voor de unilaterale Franse interventie in Rwanda (Moore & Pubantz, 1999, 324-325; Henriksen, 2001, 90-91).

Maar Clinton had ook problemen vlak bij zijn huis in het chaotische eiland Haïti. Het verdrijven van de eerste democratisch verkozen president van Haïti, Jean Bertrand Aristide, door militaire junta in 1991, was een uitdaging voor het democratiseringsproces in de Caraïben. Bij zijn aantreden als president was Clinton vastberaden om een oplossing te vinden. Hij richtte zich eerst tot de VN. De Algemene Vergadering van de VN had al het verdrijven van Aristide veroordeeld. Door de publieke druk van het militaire regime en de onderhandelingen via de VN bereikte de administratie van Clinton het *Governor's Island Agreement* in juli 1993. De partijen bereikten een akkoord voor de terugkeer van Aristide als president, maar toen de deadline kwam, weigerden de militairen om de macht uit handen te geven. In 11 november keerden Amerikaanse *peacekeepers* terug van georganiseerde protesten aan de haven van Port-au-Prince. Het werd een fiasco voor

Clinton. De VS dreigde met een unilaterale interventie indien de militairen niet zouden weggaan. Uiteindelijk aanvaardde de leider van de militaire junta Raoul Cedras de terugkeer van Aristide. De VS stuurde 20.000 manschappen en beloofde economische hulp. Het was een Amerikaanse interventie gesteund door de VN. Maar zoals in Somalië liet de verstandhouding met de VN veel te wensen over. De Veiligheidsraad hield zich bezig met Haïti, maar er is bitter weinig bereikt ondanks de aangewende energie. Veel van het optimisme ging verloren. Onder zware druk van de Conservatieven in het Congres werd Clinton verplicht om zijn oorspronkelijke toewijding aan de VN te beperken en werd ook geopteerd voor het vervangen van Secretaris-Generaal Boutros Ghali bij het einde van zijn ambtstermijn in 1997 (Moore & Pubantz, 1999, 326-327; Healy, 2000, 11-12).

5.3. De verandering van de houding tegenover de VN

De moralistische koers van het beleid van Clinton werd geleidelijk teruggeschroefd. Vooral wat betreft de VN *peacekeeping* nam zijn vroegere enthousiasme af. In zijn *Presidential Decision Directive* 13 (PDD-13) in 1993 stelde de administratie van Clinton een veto voor de bijdragen van de Amerikaanse militaire eenheden aan een permanente troepenmacht van de VN. Zonder de leiding van Washington waren andere grootmachten weigerachtig om hun troepen onder de VN te plaatsten. Mei 1994 betekende een belangrijke wijziging in het beleid van Clinton. In zijn PDD-25 werden de Amerikaanse bijdragen aan de vredesoperaties sterk verminderd. Het was niet meer aan het Amerikaans beleid om de operaties van de VN uit te breiden en de deelname van de VN in deze operaties te bepleiten. Er werden precieze criteria vastgelegd die moesten vervuld worden vooraleer de VS zou instemmen of rechtstreeks deelnemen. Deze operaties moesten vooreerst de Amerikaanse belangen bevorderen en er moest een manier gevonden worden om in het belang van de internationale gemeenschap een oplossing te vinden op een multilaterale basis. Deze operaties moesten daarbij klaar en duidelijk afgebakende doelstellingen hebben. De VS zou troepen sturen enkel in een marge van aanvaardbare risico's (Moore & Pubantz, 1999, 328).

Net op het ogenblik dat de Veiligheidsraad voor de eerste keer instemde met het uitbreiden van UNMAIR, werd dit toegepast. De voorwaarden die werden opgesteld in PDD-25 waren niet voldoende voor de Amerikaanse deelname. In dit directief zaten ook talrijke hervormingen voor de *UN Department of Peacekeeping Operations*, vooral gericht op een meer kosteffectieve en efficiëntere structuur. Clinton was bereid om de steun aan de VN *peacekeeping* te behouden, in ruil voor de structurele hervorming van de *peacekeeping* structuren van de VN. De stijgende ontevredenheid over de VN in het binnenlands politieke landschap verplichtte de administratie van Clinton om hervorming te eisen óf het terugdraaien van de Amerikaanse bijdragen, zoals was toegepast vanaf het *Kassebaum Amendment* tijdens de administratie van Reagan (Moore & Pubantz, 1999, 329-333).

De overwinning van de conservatieve Republikeinen bij de verkiezingen van het Congres in 1994 maakte het voor Clinton bijzonder moeilijk om zijn beleid naar behoren uit te oefenen⁵⁰. Het was een regelrechte uitdaging van de rol van de President op het

⁵⁰ De houding van Clinton wat betreft de Amerikaanse rol in de wereld voor het verspreiden van democratie en kapitalisme, onder meer met zijn "assertive multilateralism", het inzetten van militaire geweld voor humanitaire redenen en het inzetten van de VN als een instrument voor de verspreiding en de versterking van de wereldgemeenschap van liberale democratieën, kreeg een flinke deuk. Vooral na de mislukking in Somalië en de overwinning van de Republikeinen, trachtte Clinton op twee paarden te wedden: "When our national security interests are threatened, we will, as America always has, use diplomacy when we can, but force when we must. We will act with others when we can, but alone when we must. We recognize, however,

buitenlands beleid en het beleid tegenover de VN in het bijzonder. De meest invloedrijke tegenstander van de VN, de Senator Jesse Helms, van *North Carolina*, werd de voorzitter van SFRC. De druk van de nieuwe meerderheid voor een grondige hervorming van de VN was zeer diepgaand. Vooreerst mocht geen tweede mandaat aan Boutros-Ghali gegeven worden. De administratie van Clinton werd onder druk gezet om een veto te stellen tegen zijn herverkiezing. In zijn plaats werd in januari 1997 Annan verkozen, als de keuze van het Congres en de administratie. Vanaf zijn aantrede beloofde Annan wat het Congres zolang verwachtte: de verderzetting van de hervormingen van de VN. In juli 1997 stelde Annan de meest grondige hervorming van de administratie en het financiële systeem van de VN in zijn geschiedenis voor. Het was duidelijk een antwoord op de Amerikaanse verwachtingen en eisen. De Amerikaanse verwachtingen moesten ingevuld worden om de broodnodige middelen te krijgen voor het vervullen van de taken van de VN (zie 4.5.1.) (Grant, 2004, 48-49; Moore & Pubantz, 1999, 329-339; Gorman, 2001, 318-319).

Het is duidelijk dat de toewijding van Clinton voor de hervorming van de VN voornamelijk te verklaren is door de politiek druk van de publieke opinie en die van de conservatieve Republikeinen in het Congres. Hij werd onder druk gezet om toegevingen te doen aan de fervente tegenstanders van de VN o.a. Helms, om een evenwicht te vinden in de steun aan de VN. Het Congres wou de bijdragen aan de VN enkel blijven betalen indien het Clinton ernstig was met het doordrukken van de hervormingen bij de VN. Maar Clinton had ook bij deze Republikeinse meerderheid voor hervormingen gepleit juist om de VN te versterken: *"Precisely because he was committed to enhancing the UN's role as a multilateral forum for the resolution of post-cold war disputes and as a mechanism for "burden-sharing" in the process of peacekeeping, it was essential to make the United Nations more effective in these tasks"* (Moore & Pubantz, 1999, 340).

Zoals eerder op gewezen (zie vanaf 4.5.2.) waren zijn essentiële knelpunten de financiële verantwoordelijkheid, de administratieve veranderingen in het Secretariaat van de VN, het herstructureren van de capaciteiten van de *peacekeeping* van de VN en de structurele hervorming in de gespecialiseerde agentschappen van de VN. Deze hervormingen weerspiegelen volgens Moore & Pubantz de toewijding van Clinton aan het idealistische doel van de VN en de visie over hoe de VS multilaterale oplossingen van globale problemen moet nastreven. Ondanks het afgenomen enthousiasme voor de redenen die boven werden aangehaald, bleef Clinton trachten de VN te gebruiken voor het bevorderen van de menselijke ontwikkeling. Maar ook zonder de expliciete toestemming van de VN, besliste Clinton toch om in Kosovo in te grijpen voor het beschermen van de rechten van de mens en de internationale vrede en stabiliteit, toen de VN, geplaagd door geopolitieke overwegingen, onmachtig bleek om op te treden (Moore & Pubantz, 1999, 341-343).

5.4. De NATO-interventie in Kosovo, de VS en de VN

5.4.1. Een diepewortelde conflict

Het conflict in Kosovo heeft wortels die eeuwen teruggaan. De oorspronkelijke bewoners van dit gebied waren de Illiriërs, vandaag Albanezen genoemd. Dit gebied strekte zich uit in het Westerse deel van de Balkan tot de rivier van Danub in het Noorden en de rivier van Vardar in het Oosten. Maar sedert de twaalfde eeuw na Christus trokken Slavische

that while force can defeat an aggressor, it cannot solve underlying problems. Democracy and economic prosperity can take root in a struggling society only through local solutions carried out by the society itself. We therefore will send troops abroad only if our interests are sufficiently at stake" (McDougall, 2001, 127).

volksstammen naar beneden en begonnen dit gebied te domineren, steeds gepaard gaande met bloedige veldslagen. In de veertiende eeuw zette het Ottomaanse Rijk zijn expansie buiten de Byzantijnse Rijk voort en veroverde de Balkan. Ondanks de heftige strijd en de enorme tol, zouden de Illirische gebieden onderworpen zijn aan het Ottomaanse juk gedurende vijfhonderd jaar, de meest tragische en duistere eeuwen van zijn geschiedenis. Christenen van de eerste eeuw, werden een deel van de bevolking, door verschillende praktijken van de bezetter tot de Islam bekeerd, vooral in Kosovo. Dit terwijl de Serviërs het orthodoxe geloof wisten te behouden. Zo werd aan de bestaande vijandigheden nog een explosief element toegevoegd dat één van de belangrijkste bronnen zou vormen van 'stabiele instabiliteit' in de Balkan tot op het heden. Terwijl deze Illirische gebieden onder bezetting waren, voerden de Serviërs in 1389 een veldslag tegen het Ottomaanse rijk, rond de huidige hoofdstad van Kosovo, die ze weliswaar verloren maar toch bleven ze dat beschouwen als een mythe van hun nationale geschiedenis. Na de teloorgang van het Ottomaanse rijk werden de Ottomaanse koloniale holdings verdeeld tussen de verschillende machten. Bij de Conferentie van Londen in 1913 werd Kosovo toegekend aan het Koninkrijk Joegoslavië (Gorman, 2001, 364; Daalder & O'Hanlon, 2000, 6-7).

Het Joegoslavische verzet van partizanen (communisten) tegen de bezetting van de Nazi's bracht Josip Broz, later gekend als Tito, aan de macht. Omwille van de voorgeschiedenis van etnische conflicten, stond de communistische partij op het verwezenlijken van institutionele hervormingen die de etnische verzoening zouden bevorderen. Deze intentie kwam tot uit uiting in de grondwet van 1946 die het Koninkrijk Joegoslavië omvormde tot een federatie van zes republieken (Servië, Montenegro, Slovenië, Kroatië, en Bosnië-Herzegovina). De republiek Servië bevatte ook een autonome provincie (Vojvodina, van een Hongaarse meerderheid) en een autonoom territorium Kosovo (85 procent Albanezen), met minder rechten dan de republieken. De grondwet van 1974 waarborgde een bredere territoriale autonomie voor Kosovo. Zonder een republiek te worden werd ze een autonome provincie, maar toch kreeg ze geen recht op secessie. Na de dood van Tito in 1980 werd het bestuur van de federatie steeds moeilijker en dat betekende het begin van de secessionistische bewegingen die tot de desintegratie zouden leiden. Van Joegoslavië bleef nog Servië, Montenegro en Kosovo over. President Milosevic trok in 1989 de autonomie van Kosovo in, met massaprotest van de Albanezen als gevolg. Met de tijd escaleerden de spanningen naar directe confrontatie. Tijdens de onderhandeling van Dayton in 1995 werd het conflict in Kosovo genegeerd, door de houding van Milosevic die poneerde dat zijn status niet negotieerbaar was. De Westerse staten tolereerden deze houding van Milosevic om de vrede in Bosnië nog een kans te geven (Gorman, 2001, 364-365; Noutcheva & Huysseune, 2004, 111-113; Ceulemans, 2002, 205-206).

De bevolking werd steeds verder geprovoceerd toen het onmogelijk werd gemaakt om in het Albanees onderwijs en andere diensten te verlenen. De taal heeft een bijzonder symbolische betekenis voor de Albanezen, vooral als gevolg van de Ottomaanse bezetting. De Ottomaanse bezetting was verwoestend geweest voor alle vlakken van de menselijke activiteit; naast de uitmoorden van de bevolking en andere gruwelijke praktijken was bewust getracht om elk spoor van de autochtone taal en cultuur te vernietigen. Ondanks deze barbaarse praktijken waren de cultuur en taal toch op een ondergrondse manier gecultiveerd gebleven. Het einde van de Ottomaanse bezetting had enkel bergen van as en puin achter zich gelaten, maar de taal werd één van de belangrijkste bindtekens voor alle Albanezen. De pogingen van Milosevic om hetzelfde te doen zouden onvermijdelijk dezelfde verdedigingsreflex en overlevingsdrang naar boven brengen. Er werden steeds parallelle structuren opgericht die onderwijs en andere diensten verleenden als teken van ongehoorzaamheid en verzet tegen de toenemende Servische repressie. Sedert 1996 begon

een verzet van verschillende gewapende groeperingen tegen de Servische politie en militaire onderdrukking door aanvallen te plegen op regeringsgebouwen en militaire bases. De Servische oorlogsmachine reageerde met steeds gewelddadiger vergeldingsacties, die een steeds toenemende uitzichtloze spiraal van geweld veroorzaakten. Deze had vluchtelingenstromen en steeds toenemende chaos als gevolg. De internationale gemeenschap begon te vrezen voor een herhaling van het scenario van Bosnië. De Veiligheidsraad begon in actie te komen (Gorman, 2001, 365; Daalder & O'Hanlon, 2000, 8).

5.4.2. De reactie van de VS en de rest van de internationale gemeenschap

5.4.2.1. Het trekken van aandacht naar het conflict

Vanaf het begin van de stijging van de spanningen was er een beperkte aandacht van de VS en Europa om Milosevic onder druk te zetten voor het verbeteren van de rechten van de mens in Kosovo en om een grotere autonomie van zelfbestuur te garanderen. Toch waarschuwde president Bush Milosevic in 1992 dat geweld tegen de Albanezen in Kosovo zou leiden tot een Amerikaanse militaire interventie: "[...] *in the event of conflict in Kosovo caused by Serbian action, the United States will be prepared to employ military force against the Serbs in Kosovo and in Serbia proper*" (Daalder & O'Hanlon, 2000, 9). De waarschuwing werd ook door Clinton bij zijn aantreden als president herhaald: dat de VS bereid zou zijn om in te grijpen bij een conflict in Kosovo. Maar zoals eerder op gewezen was de toestand in de andere delen van de Balkan veel erger en kreeg dat de meeste aandacht. De belangrijkste gezant van de VS bij de onderhandelingen voor het beëindigen van de oorlog in Bosnië, Richard Holbrooke, haalde het conflict in Kosovo bij de onderhandelingen in Dayton, maar de nood aan de medewerking van Milosevic liet weinig ruimte. Geleidelijk ontstond het besef dat het vreedzame verzet van de huidige president Rogova, weinig zin had tegen een steeds repressiever regime, en dit gaf aanleiding tot de oprichting van het Kosovaarse Bevrijdingsleger, de UCK. Een akkoord werd ondertekend tussen Milosevic en Rugova, met de bijstand van de *Comunità di Sant'Egidio*, maar werd niet gerespecteerd door Milosevic. De escalerende confrontaties tussen het Servische leger en de guerrilla van UCK zorgden dat Kosovo steeds meer aandacht kreeg bij de internationale gemeenschap. Tegen de lente van 1998 was er een volle oorlog aan de gang (Daalder & O'Hanlon, 2000, 9-11; Ceulemans, 2002, 206).

De Veiligheidsraad kwam op gang. In maart 1998 stemde de Veiligheidsraad Resolutie 1160, die het disproportionele gebruik van geweld van de Servische troepen en ook de terroristische aanslagen van de UCK veroordeelde. De Veiligheidsraad stelde opnieuw een wapenembargo in voor Joegoslavië. Het was pas opgeheven na de Dayton Akkoorden van 1995. Deze maatregelen werden gevolgd door een tweede Resolutie 1199 in september 1998 waarbij de Veiligheidsraad alle betrokken partijen verzocht de vijandigheden te beëindigen en een staakt-het-vuren te bereiken om onbeperkte en ongehinderde toegang te verlenen aan de humanitaire organisaties. Het verzocht ook de terugtrekking van de Servische troepen en het starten van een politieke dialoog. Op 24 oktober nam de Veiligheidsraad verdere stappen met Resolutie 1203, met dertien stemmen vóór en twee onthoudingen van China en Rusland. Deze Resolutie eiste van beide partijen om de vorige Resoluties te implementeren en steunde de missie van *Organisation for Security and Cooperation in Europe* (OSCE) voor het oprichten van mensenrechtenmonitors. Die moesten verifiëren of de Resoluties van de Veiligheidsraad nagevolgd zouden worden met de bijstand van de NATO (Gorman, 2001, 365-366; Ceulemans, 2002, 207).

Clinton stuurde Holbrooke om Milosevic te overtuigen de aanvallen op de burgerbevolking en hun huizen stop te zetten en toegang te verlenen aan de humanitaire organisaties. Op 13 oktober bereikte Holbrooke een akkoord met Milosevic, waarbij de laatste beloofde de bepalingen van de Resoluties van de Veiligheidsraad te implementeren. Hij stemde ook in om samen te werken met de OSCE missie om de toepassing van de eisen van de internationale gemeenschap te verifiëren. Tweeduizend ongewapende mensenrechten monitors werden verspreid in heel Kosovo. De NATO dreigde Milosevic met militaire interventie indien hij zich niet zou houden aan de afspraken. Pogingen werden ondernomen door de Contact Group (bestand uit FR, Duitsland, Italië, Rusland, Groot-Brittannië, en de VS) om en einde te maken aan het conflict en eisten de respectering van de afspraken door Milosevic (Gorman, 2001, 366; Ceulemans, 2002, 207).

5.4.2.2. Onderhandelen met Milosevic: een aangekondigde mislukking

Ondanks het inzetten van de verificatiemissie van de OSCE, was het conflict volop bezig. In januari 1999 nam het conflict gruwelijke proporties aan onder ander door het afslachten van ongeveer vijftig mensen in Raçak. Het dorp werd volledig verwoest en het conflict escaleerde verder. De missie kon deze gruwelen verifiëren en had geen woorden om ze te beschrijven. Raçak werd een keerpunt voor de VS en andere leden van de NATO. Milosevic verklaarde het hoofd van de missie van de OSCE *persona non grata* en zo werd het personeel van de OSCE in januari aangevallen. De *Contact Group* kwam bijeen in Londen om een politieke kader te vormen voor vredesonderhandelingen voor het beëindigen van het bloedige conflict. De Amerikaanse *Secretary of State* Madeleine Albright was de meeste uitgesproken voorstander om daadkrachtige maatregelen te nemen tegen de oorlogsmachine van Milosevic, dit opdat hetzelfde scenario als in Bosnië zich niet zou herhalen: "*We are not going to stand by and watch Serb authorities do in Kosovo what they can no longer get away with doing in Bosnia [...] by his actions in Kosovo, Slobodan Milosevic had made it clear that he is spurning incentives that the United States and others have offered him in recent weeks--unfortunately the only thing he truly understands is decisive and firm action*" (Daalder & O'Hanlon, 2000, 24-25). Ondanks het feit dat Clinton weinig zin had om weer geweld te gebruiken na al die interventies, zoals eerder aangekaart, werd de waarschijnlijkheid voor inzetten van geweld steeds groter (Daalder & O'Hanlon, 2000, 24-25; Gorman, 2001, 367; Ceulemans, 2002, 207).

De vredesonderhandelingen werden door de Contact Groep opgestart in Rambouillet, in FR. De VS speelde hier de belangrijke rol, vooral door de sterke houding van Albright, ondanks de onenigheden met Holbrooke en het Pentagon. Er werd getracht om een akkoord uit te vinden voor de onmiddellijke en onvoorwaardelijke terugtrekking van de Servische troepen, het herstellen van de autonomie en het zelfbeschikkingsrecht van Kosovo, teniet gedaan door Milosevic in 1989, het inzetten van NATO-*peacekeeping* om zowel Serviërs als Albanezen te beschermen, en het dreigen met NATO-interventie bij gebrek aan medewerking door de Serviërs. Milosevic weigerde deze Akkoorden van Rambouillet te ondertekenen - hij beschouwde Kosovo nog altijd als onder zijn jurisdictie - terwijl de vertegenwoordigers van Kosovo deze Akkoorden aanvaardden na verdere beraadslaging op 18 maart. Milosevic weigerde NATO-troepen op zijn grondgebied als schending van zijn soevereiniteit. Na het falen van de onderhandelingen van Rambouillet,

bleef alleen de militaire optie over⁵¹ (Gorman, 2001, 367; Ceulemans, 2002, 207; Henriksen, 2001, 91-92).

De Secretaris-Generaal van de VN Kofi Annan verzocht aan NATO-leden om lessen te trekken uit Bosnië en er alles voor te doen om vrede en stabiliteit in de Balkan te handhaven. Hij deed het in een impliciete waarschuwing tegen Milosevic; gezien zijn functie kon Annan niet duidelijk zijn: "[...] *bloody wars of the last decade have left us with no illusions about the difficulty of halting internal conflicts-- by reason or by force-- particularly against the wishes of the government of a sovereign State. But nor have they left us with the any illusions about the need to use force, when all other means have failed. We may be reaching that limit, once again, in the former Yugoslavia*" (Daalder & O'Hanlon, 2000, 75).

Clinton beloofde snelle en decisieve actie. In zijn betoog over de rechtvaardiging van deze interventie, maakte hij meesterlijk gebruik van de historische feiten: "*Sarajevo, the capital of neighboring Bosnia, is where the World War I began. World War II and the Holocaust engulfed this region. In both wars Europe was slow to recognize the dangers, and the United States waited even longer to enter the conflict. Just imagine if leaders back then had acted wisely and early enough, how many lives could have been saved, how many Americans would not have had to die*" (McDougall, 2001, 129). Door deze wilde historische analogieën, en zijn spijt in andere gevallen, riep de NATO op om een *lasting peace and stability* te bereiken in Kosovo. Clinton zei dat het doel van de interventie was om aan Milosevic te laten zien dat het wel menens was, en dat aan de oorlogsmachine van Belgrado een halt toegeroepen moest worden om niet langer de burgerbevolking uit te roeien. Ondertussen wist hij echter dat elke poging om de toestemming van de Veiligheidsraad te winnen, zou afsterven op een Russische en Chinese veto (McDougall, 2001, 129; Daalder & O'Hanlon, 2000, 101).

5.4.2.3. De taal die Milosevic deed begrijpen; de NATO-interventie

Op 24 maart 1999, voor de eerste keer in de geschiedenis van de alliantie, zonder een expliciete toestemming van de VN, begon de NATO een militaire interventie op een soevereine staat om een halt toe te roepen aan het brutale, etnische zuiveringsbeleid van het regime van Belgrado. De NATO's *Operation Allied Force*, die een systematische luchtaanval organiseerde, die in stijgende lijn gedurende 78 dagen geïntensifieerd werd om zo het afbreken van het Servische militaire potentieel te bewerkstelligen, had vijf niet negotieerbare eisen opgesteld: een verifieerbaar staken van alle militaire repressie, een onvoorwaardelijke terugtrekking van het hele Servische leger en politionele en paramilitaire troepen, het inzetten van internationale militaire troepen in Kosovo, het onvoorwaardelijke terugkeren van vluchtelingen en een ongehinderde toegang van de humanitaire hulp en als laatste een politiek kader voor Kosovo, gebaseerd op de Rambouillet akkoorden (Gorman, 2001, 367; Ceulemans, 2002, 207-208; Daalder & O'Hanlon, 2000, 101-102).

5.4.3. De Veiligheidsraad; verdeeld en opzijgeschoven

⁵¹ Zelfs de Duitse minister van Buitenlandse Zaken, Joschka Fischer, was voor de militaire interventie te vinden: "*I am not a friend of using force, but sometimes it is a necessary means of last resort. So I am ready to use it if there is no other way. If people are being massacred, you cannot mutter about having no mandate. You must act*" (Daalder & O'Hanlon, 2000, 75).

De sterke verdeeldheid binnen de Veiligheidsraad over de aanpak van het conflict in Kosovo was een van de belangrijkste redenen van zijn marginalisatie en uiteindelijk zou het opzijschoven om toch iets te doen voor het escalerende geweld in Kosovo. De breuklijn bestond tussen enerzijds Rusland en China, en de VS, FR, en GB anderzijds. De geopolitieke strategische belangen maakten nogmaals de werking van de Veiligheidsraad zoals oorspronkelijk bedoeld onmogelijk. Rusland en China hielden vast aan de strikte interpretatie van de rol van de VN in de handhaving van vrede en veiligheid in de wereld (strikt eerbiediging van de soevereiniteitsprincipe, niet betrokkenheid in de interne zaken van de staat, de vreedzame beslechting van de geschillen en het beperken van gebruik van geweld). Voor China was het conflict van Kosovo een interne zaak, buiten de bevoegdheid van de Veiligheidsraad. Ze wilden absoluut het gevaar vermijden dat een mogelijke interventie vanwege de internationale gemeenschap als een precedent gebruikt zou worden om elders te interveniëren (Novosseloff, 2003, 402-403).

Rusland erkende het destabiliserende beleid van Milosevic voor de hele Balkan, maar kon, door de solidariteit met de eveneens orthodoxe Serviërs en de druk van de publieke opinie, niet buigen voor de wil van het Westen. Rusland was tegen elke Resolutie die een militaire interventie van de NATO zou zegenen. Maar noch Rusland noch China brachten een constructief of serieus alternatief voor de NATO-interventie naar voren. De andere permanente leden wensten strenge maatregelen te nemen tegenover het regime van Belgrado. Maar ook hier bestond een meningsverschil over de rol van de VN. FR wenste een toestemming van de Veiligheidsraad, terwijl GB en vooral de VS de Veiligheidsraad niet als een *sine qua non* beschouwden voor een militaire interventie. Zoals eerder op gewezen, streven de VS steeds meer naar vrijheid om de internationale geschillen te beslechten; de administratie van Clinton wou niet verwickeld raken in een toestand die geremd zou worden door het ontbreken van een consensus op de Veiligheidsraad. Dit zou de diplomatieke pogingen om de crisis aan te pakken bemoeilijkt hebben. De militaire interventie zou daardoor politiek moeilijker verdedigbaar geworden zijn (Novosseloff, 2003, 403-404; Daalder & O'Hanlon, 2000, 13; 181).

De VN werd buiten spel gezet ook wat betreft de onderhandelingen over het conflict. De onderhandelingen gebeurden vooral in informele kanalen, zoals de Contact Group, en de G8. De Veiligheidsraad nam akte van de onderhandelingen die elders werden gevoerd. De diplomatische onderhandelingen werden nooit onder de auspiciën van de VN gevoerd. De Veiligheidsraad werd ook geïgnoreerd bij de Conferentie van Rambouillet in februari 1999. De onderhandelingen werden met sterke hand geleid, en werden bepaalde voorwaarden opgelegd aan Milosevic die onaanvaardbaar waren voor hem (Novosseloff, 2003, 405-406).

5.4.3.1. "L'illégalité légitime"⁵²

5.4.3.1.1. Juridische benadering

Vanuit een strikte juridische benadering, was de NATO-interventie illegaal, zonder daardoor illegitiem te zijn op het politieke vlak. Het Charter van de VN laat enkel twee mogelijkheden waarbij er een beslissing genomen kan worden voor het inzetten van

⁵² Uitdrukking van Novosseloff.

legitiem geweld. Vooreerst, volgens Art. 51⁵³ hebben staten het recht op individuele of collectieve zelfverdediging tegen agressie. Omdat Joegoslavië geen van de NATO-landen had aangevallen, kon het zich niet beroepen op Art. 51. Ten tweede is de Veiligheidsraad alleen bevoegd om te oordelen over de bedreiging van de internationale vrede en veiligheid en kan hij eventueel de toestemming geven voor militaire interventie. Ook al was de vastberaden Amerikaanse houding, gevolgd door minder enthousiaste NATO-leden, best geleid door goede bedoelingen, de VS ondermijnde zo de autoriteit van de VN en die van de internationaal recht⁵⁴ (Moller, 1999; Novosseloff, 2003, 407; Ceulemans, 2002, 211-212)

Alle pogingen om een legale rechtvaardiging van de NATO-interventie in Kosovo te vinden, zijn gebaseerd op de Resolutie 1199 van de Veiligheidsraad van 23 september 1998. Deze Resolutie eiste het volledige staken van alle vormen van geweld tegen de burgers, de terugtrekking van de Servische troepen verantwoordelijk voor deze repressie, de veilige terugkeer van alle ontheemde personen en vluchtelingen, en vrije en onverminderde toegang van de humanitaire hulporganisaties tot deze personen. Deze Resolutie was gebaseerd op het hoofdstuk VII van het Charter van de VN, en benadrukte dat deze situatie een dreiging voor de vrede en de stabiliteit van de hele regio constitueerde. Het feit dat het regime van Milosevic de eisen van deze Resolutie aan zijn laars lapte, en precies doordat deze Resolutie gebaseerd was op het hoofdstuk VII van het Charter van de VN, verschafte dat voor sommigen, vooral voor de VS, voldoende legale gronden om actie te ondernemen. Alhoewel er door deze Resolutie op gewezen werd dat de situatie in Kosovo een dreiging voor de vrede en de veiligheid in de regio constitueerde, toch was er geen expliciete toestemming om "alle noodzakelijke middelen" te gebruiken om een einde te maken aan deze dreiging. De legaliteit van de NATO-interventie is tegenstrijdig met het internationale recht, maar is voor verzachtende omstandigheden vatbaar. Vooreerst door het feit dat een Resolutie ingediend in de Veiligheidsraad door Rusland om de NATO-interventie onmiddellijk te staken, werd gesteund alleen door Namibië en China, terwijl er negen stemmen vereist zijn. Dit kan beschouwd worden als een impliciete, stilzwijgende goedkeuring van meer dan twee derde van de Veiligheidsraad. Deze interventie kan ook zijn legitimiteit beroepen op politiek en humanitair vlak (Novosseloff, 2003, 408-409; Moller, 1999; Ceulemans, 2002, 212; Krisch, 1999, 15-16).

5.4.3.1.2. Politieke en humanitaire benadering

Eerst en vooral is de NATO een machtige alliantie van democratische naties, en daardoor beschikt zij over een inherente legitimiteit, tenminste in de Westerse wereld. In het bezit van twee derde van het militaire en economische potentieel van de aarde, kan zij zich op

⁵³ Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it seems necessary in order to maintain or restore international peace and security (Moller, 1999).

⁵⁴ Artikel 2 van de Charter van de VN is heel duidelijk in het verbieden van het gebruik van geweld:

All Members shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered.

All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations (Moller, 1999).

voldoende internationale geloofwaardigheid beroepen, om desnoods zonder de toestemming van de Veiligheidsraad op te treden. En hoe paradoxaal het optreden van de NATO ook mag lijken, het weerspiegelde juist zijn sterke engagement voor de principes en de idealen van het Charter van de VN, toen dit laatste niet in staat was ze te handhaven. De eerste en misschien belangrijkste overtuiging was, dat dit conflict een fundamentele uitdaging vormde voor de door de NATO gedeelde waarden van democratie en rechten van de mens. De NATO-interventie was gericht tegen een criminele dictator die de hele regio destabiliseerde, en niet zozeer tegen een Staat. De onophoudelijke escalatie van het conflict zou een massieve humanitaire catastrofe veroorzaken en de hele regio destabiliseren. De stabiliteit in Zuidoost-Europa was hierbij een cruciale factor. NATO zou samenwerken om een betere toekomst te bereiken voor deze regio, gebaseerd op democratie, economische integratie en veiligheidssamenwerking. De NATO kon ook haar legitimiteit verwerven door haar normatieve engagement om een democratisch en vredelievend Europa op te bouwen waarvan ook ex-Joegoslavië wenste deel uit te maken. En dit bevorderde de veiligheid en stabiliteit in dit deel van de wereld (Daalder & O'Hanlon, 2000, 181; Bellamy, 2002, 156-160; Waters, 1999, 2-3).

Volgens de VS kon de alliantie in uitzonderlijke omstandigheden unilateraal optreden als de toestemming van VN voor geopolitieke overwegingen niet kon verzekerd worden, zoals Albright zei: *"L'alliance ne peut pas être l'otage du veto de tel ou tel pays contre une opération, car, dans une telle hypothèse, L'OTAN ne serait plus qu'un simple filiale de L'ONU. [...] Il serait parfait, en théorie, d'obtenir à chaque fois un vote à l'ONU, mais en pratique cela ne marche pas. Il me semble qu'il est donc très important pour nous d'être capables d'agir quand c'est nécessaire tout en essayant d'obtenir le soutien de l'ONU quand c'est possible"*(Novosseloff, 2003, 410). Deze rechtvaardiging vloeide voort uit de morele verplichting om een humanitaire catastrofe te voorkomen wanneer geen andere oplossing voorhanden was. Dit is een rechtvaardiging door humanitaire redenen, en het is niet zo vanzelfsprekend. Men wil iets doen om de rechten van de mens te beschermen door in te grijpen, maar tegelijkertijd behoren deze plichten aan soevereine staten toe. En zoals eerder aangekaart, de eerbied van dit soevereiniteitsprincipe en het daaruit voortvloeiende non-interventieprincipe vormen de hoeksteen van de internationale orde. Dit universele principe is er om te voorkomen dat er unilaterale interventies ondernomen worden, zonder de toestemming van de Veiligheidsraad. Het probleem van humanitaire interventies, stelt zo in het eerste zicht de spanningen tussen de rechten van de mens en de soevereiniteit van de staten in het licht, en dit terwijl de rechten van de mens vooral gebaseerd zijn op ethische en morele grondvesten en de staatssoevereiniteit niet, of in een veel kleinere mate (Novosseloff, 2003, 408-409; Krisch, 1999, 12).

Voor na de WOII is duidelijk een trend merkbaar in het incorporeren van universele waarden en rechten in de internationale orde. De normen van de mensenrechten hebben immers een vorm gekregen van *ius cogens*. Sinds het einde van de Koude Oorlog heeft een zekere internationalisering van de universele waarden van de bescherming van de fundamentele rechten van de mens, en geleidelijk een incorporeren van deze rechten in het internationaal recht plaatsgehad. Het heeft ook aanleiding gegeven tot een stijgende klemtoon op de universaliteit van deze waarden die inhouden dat de rechten van de mens het principe van soevereiniteit overschrijden. Alle staten hebben ingestemd met een minimumstandaard van fundamentele mensenrechten. Hierbij zijn deze fundamentele mensenrechten *erga omnes* geldig. Dit impliceert enigszins dat de erkenning en de handhaving van deze fundamentele internationale normen van de rechten van de mens in stijgende mate als de meest relevante criteria voor het oordelen over de staatslegitimiteit

worden beschouwd (Griffiths & Levine & Weller, 1995, 33-37; 39; Yinhong & Zhixiong, 2002, 250-252)

Voor Clinton waren de regionale conflicten een zware schending van de rechten van de mens. Ze waren niet alleen moreel onaanvaardbaar, maar zouden ook de vrijmarkteconomie, de open maatschappij en uiteindelijk de welvaart van de VS zelf ondergraven. Maar terwijl hij stelde dat het doel van het Amerikaanse beleid was om de vrijmarkteconomie en de democratie te verspreiden, poneerde hij tegelijkertijd dat maatschappijen niet van buiten uit gewijzigd kunnen worden, het moet van binnenin komen. Hij trachtte de Amerikaanse belangen zo breed mogelijk te definiëren en dat impliceerde dat het nationale belang altijd op het spel stond, en het verspreiden van democratie de beste en veiligst manier was om de vrede en welvaart van de VS overeind te houden. Ondanks het feit dat militair geweld de onderliggende oorzaken van een etnisch conflict niet weg kan werken, zoals eerder gesteld, bleef hij voorstander om de Amerikaanse ongeëvenaarde macht ook voor humanitaire interventie in te zetten. Vellen trokken de intenties van Clinton als zou hij om humanitaire redenen optreden in twijfel, door het feit dat hij selectief was en dat andere gelijkaardige of nog ergere gevallen niet van toepassing waren op deze absolute moraliteit. Maar het feit dat de VS, om welke reden dan ook, niet kan optreden in alle humanitaire crisissen, kan onder geen beding een delegitimering zijn om niet op te treden daar waar ze het zouden kunnen in naam van humanitaire reden (McDougall, 2001, 130; 136-138; Radoykov, 2001, 22; Hirsh, 1999, 15).

De humanitaire interventie⁵⁵ is voor verschillende interpretaties vatbaar: er bestaan geen objectieve criteria die voor iedereen aanvaardbaar zijn. Het is een interventie die tracht een bepaalde staat, die zijn eigen burgers vermoordt, of de mogelijkheid niet heeft om zijn verantwoordelijkheid op te nemen, te stoppen. Dit kan, wanneer er massale zware schendingen van de mensenrechten gebeuren binnen een bepaalde staat, waarbij de staat niet bekwaam is om zijn burgers te beschermen, of wanneer de staat dit zelf tolereert of actief deelneemt aan deze gruwelijke schendingen van de mensenrechten. Maar het schenden van de rechten van de mens als voorwaarde hanteren om een humanitaire interventie mogelijk te maken creëert problemen omdat het best mogelijk is dat staten de rechten van de mens op verschillende manieren ervaren en definiëren. Hierbij worden de VN voorgesteld als geschikte instantie om over het al dan niet schenden van de mensenrechten te oordelen. Maar toch is het schenden van de mensenrechten *ipso facto* een bedreiging voor de vrede en de veiligheid die door de VN wordt nagestreefd. Hierbij blijkt duidelijk dat het om een pijnlijk dilemma gaat: zowel de unilaterale interventies als de schending van de rechten van de mens ondergraven danig de internationale orde (Wheeler & Bellamy, 2001, 472; Yinhong & Zhixiong, 2002, 248; Henrikson, 2001, 45-46; 48; Krisch, 1999, 11).

Vanuit een legalistisch standpunt moet het soevereiniteitsprincipe in alle gevallen door de andere staten gerespecteerd worden, zoals vastgelegd in het Charter van de VN. De logica van het humanitaire argument is begrijpelijk, maar het internationale recht laat de staten niet toe om humanitaire interventies te ondernemen. In dergelijke humanitaire crisissen worden de morele redeneringen en de rechtsbepalingen diametraal tegen elkaar

⁵⁵ "Activity undertaken by a state, a group within a state, a group of states or an international organization which interferes coercively in the domestic affairs of another state. It is a discrete event having a beginning and an end, and it is aimed at the authority structure of the target state. It is not necessarily lawful or unlawful, but it does break a conventional pattern of international relations" (Wheeler & Bellamy, 2001, 472).

gepercipieerd⁵⁶. Maar het plaatsen van soevereiniteit tegenover de rechten van de mens, of nog erger de rechtvaardigheid tegenover het recht, kan zware gevolgen teweeg brengen voor de toekomst van de ordenende principes van de internationale orde. Volgens Krisch⁵⁷ is de dichotomie tussen de rechten van de mens en de soevereiniteit misplaatst; de humanitaire interventie kan eerder gepositioneerd worden tegenover een dichotomie tussen rechten van de mens en vrede. Want het beperken van unilaterale interventie is om de vrede te handhaven. Volgens Krisch lijkt vanuit een normatief perspectief de handhaving van vrede voorrang te krijgen. Ook voor Whitman zijn de hoofdzakelijke spanningslijnen niet noodzakelijk tussen de staten en soevereiniteit tegenover het individu en de rechten van de mens, of de moraliteit tegenover de legaliteit maar veeleer tussen *law-based* en *force-based* handhaving van de wereldorde (Bellamy, 2002, 65-66 & 93-94; Whitman, 2000; Krisch, 1999, 12-13);

Maar recht kan zowel onderdrukkend als bevrijdend zijn. Het bestaat voor een groot deel uit moraal, maar kan ook daartegen indruisen. Daartegenover mag dat geen alibi zijn om ze te schenden of niet toe te passen. Eerder moet getracht worden om ze aan te passen aan de noden en eisen van het subject waartoe zij van toepassing zijn; want het rechtsbewustzijn vindt zijn oorsprong in het erkennen van de sociale noodzakelijkheid ervan. De noodzaak van regels is immers niet voldoende voor de geldigheid daarvan. Deze regels zijn geen natuurwetten, maar het zijn wetten die gemaakt zijn door mensen, en daardoor zijn ze per definitie falsifieerbaar. Ze zijn niet tijdloos, en kunnen niet door een proximodel a-priori gelegitimeerd worden. Zoals Habermans uitdrukte: men moet streven naar een "*mutual stabilization of law and morality*". Een herinterpretatie van de rechten van de mens die al in het Charter van de VN zijn vervat, kan deze humanitaire interventie legitiem maken⁵⁸. Zo wordt de hypocrisie die bestaat op vlak van het internationale recht enigszins geneutraliseerd⁵⁹. De oorspronkelijke assumpties die aan de basis liggen van het Charter, - dat grote bedreigingen van de internationale veiligheid komen door interstatelijke conflicten - zijn niet meer geldig. Interne conflicten zijn evengoed een bedreiging voor de internationale veiligheid: ze blijven zelden 'intern', maar ze kunnen uitbreiden in de rondomliggende landen door een 'spill over'-effect (Waters, 1999, 7-8; 10; Wedgwood, 1999; Glennon, 1999, 2-3; Krisch, 1999, 16; Cohen, 2004, 23).

Niet minder dan de Secretaris-Generaal van de VN Annan, erkent deze realiteit: "*A great deal is at stake in Kosovo today - for the people of Kosovo themselves; for the overall stability of the Balkans; and for the credibility and legitimacy of all our words and deeds*

⁵⁶ "*The absence of effective international machinery to protect human rights, coupled with a supposed absolute doctrine of non-intervention in the affairs of states, has produced the impression that in many parts of the world today individuals may have less protection than ever before. Surely to require a state to sit back and watch the slaughter of innocent people in order to avoid violating blanket prohibition against the use of force is to stress blackletter at the expense of far more fundamental values*" (Whitman, 2000).

⁵⁷ "[...] it is doubtful whether human rights trump peace; instead it is arguable that the protection of peace is more precious to individuals than the preservation of their human rights in all circumstances and that, if asked, they would reject a unilateral right to humanitarian intervention. [...] the UN Charter's emphasis on the maintenance of peace 'to save succeeding generations from the scourge of war' relies on a strong moral argument. And it becomes more difficult to claim that international law and morality diverge to such a degree that positive law should be set aside by moral considerations" (Krisch, 1999, 13).

⁵⁸ Ook de bereidwilligheid van de Veiligheidsraad om de draagwijdte van de Hoofdstuk VII van het Charter van de VN uit te breiden in zowel interne als internationale conflicten, kan een ruimere interpretatie van het Artikel 51 rechtvaardigen, die voldoende zou zijn om de zelfverdediging van een bevolking én het verdedigen van een bepaalde politieke structuur op gelijke voet te garanderen (Wedgwood, 1999; Cohen, 2004, 23).

⁵⁹ De hypocrisie bestaat er in dat, ondanks het feit dat men de fundamentele rechten van de mens erkent, het niet mogelijk is om deze rechten daadwerkelijk te laten gelden, om met de nodige hulp, desnoods geweld, in toestanden van zware humanitaire catastrofes op te treden (Waters, 1999, 8).

in pursuit of collective security. [...] All our hopes for a peaceful future for the Balkans will be cruelly mocked if we allow Kosovo to become another killing-field.[...] State frontiers should no longer be seen as watertight protection for war criminals or mass murderers. The fact that a conflict is 'internal' does not give the parties any right to disregard the most basic rules of human conduct [...]" (Waters, 1999, 9-10): interventie op morele gronden om een grotere stabiliteit na te streven. Ook al betreurde hij de mislukking van een diplomatische oplossing, toch erkende hij dat het gebruik van geweld gerechtvaardigd kon worden voor de handhaving van vrede. Deze woorden zijn niet verschillend van wat Clinton heeft geopteerd tijdens de crisis. En zoals eerder naar verwezen zijn zowel het opzijshuiven van de VN met unilateralisme als gevolg, als de zware schending van de mensenrechten een ernstige bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid en voor de idealen en de *raison d'être* van de VN. De schending van de fundamentele menselijke normen door het doden en het uitvoeren van etnische zuivering, zijn feiten die de internationale gemeenschap vergiftigen en destabiliseren. Deze uiterst immorele praktijken ondergraven danig de fundamentele gedragsnormen van de beschaafde wereld, en per definitie de moderne beschaving en de hoop op vrede die afhankelijk van deze gedeelde gedragsnormen is (Novosseloff, 2003, 411-412).

5.4.4. Terug naar de VN voor de handhaving van orde

Milosevic had 79 dagen van bombardementen nodig om op 3 juni 1999 uiteindelijk de akkoorden van Rambouillet te aanvaarden. Maar de status van Kosovo blijft nog altijd onopgelost; de NATO en de VN erkennen nog altijd de soevereiniteit van Joegoslavië op Kosovo. Nadat de VN werd opzijgeschoven, richtten de VS en de andere leden van de G8 zich tot de VN om hun plan voor de handhaving van de naoorlogse vrede in een Resolutie te gieten. Door de Resolutie 1244 van 10 juni verwelkomde de Veiligheidsraad het einde van het geweld en opteerde om een politieke oplossing te vinden voor het conflict. Handelend onder Hoofdstuk VII van de Charter, richtte de Veiligheidsraad een civiele interim administratie in, de *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK) en verzocht aan de NATO troepenmacht en Rusland de (KFOR) om voor *peacekeeping* te zorgen. De UNHCR nam de leiding wat betreft de humanitaire noodhulp; de UNMIK trachtten een civiele administratie op poten te zetten en de OSCE nam de verantwoordelijkheid voor het organiseren van lokale instellingen. Het EU nam de verantwoordelijkheid voor de heropbouw en ontwikkelingshulp (Novosseloff, 2003, 413-414; Gorman, 2001, 369; Ceulemans, 2002, 208).

Deze Resolutie 1244 verschaft geen legitimatie *ex post* van de NATO-interventie. Ze heeft geen terugwerkende kracht, maar richt zich vooral op de legitimatie van de transitiefase, met de internationale militaire aanwezigheid en de civiele interim administratie in Kosovo. De rol van de VN mocht niet verder uitbreiden dan de civiele administratie en de humanitaire zaken. De VS waren tegen elke poging om belangrijke vraagstukken in de handen van de VN te laten. Volgens Albright zou elke militaire of politieke inmenging van de VN onaanvaardbaar zijn; de internationale militaire aanwezigheid in Kosovo zou geen troepenmacht van de VN zijn, en dan nog onder geen enkel beding onder de controle en toezicht van de VN. Maar de VS aanvaardde uiteindelijk (onder druk van Rusland) om een *peacekeeping* rol te geven aan de VN, tot de VS tot het besef kwamen, dat het enig beschikbare alternatief, een missie geleid door de EU zou zijn, en dat was nog minder wenselijk. Daarenboven zag de administratie van Clinton Kosovo als een *test case* of de VN te vertrouwen waren voor *peacekeeping* in andere plaatsen. Het is het verder zetten van een trend, die bij Bush het duidelijkst aan bod komt: dat de VS de Veiligheidsraad als

relevant beschouwen, wanneer die een toestemming kan verschaffen, en ze in andere gevallen zo veel mogelijk te ontwijken, zoals het geval was in Kosovo. Zoals verder ruim aan bod zal komen, zou deze prefiguratie herhaald worden in Afghanistan en nog veel duidelijker in Irak (Novosseloff, 2003, 414-415; Hirsh, 1999, 13-16).

5.5. Een nieuwe millennium met George W. Bush

5.5.1. Een consistente start van het beleid van Bush

De republikeinse partij waartoe Bush behoort, heeft een belangrijke evolutie naar rechts populisme doorgemaakt, vooral sinds de jaren zestig. Dit als resultaat van de wijzigende machtsverhoudingen van de verschillende strekkingen binnen de partij. Het is een cluster van diverse groeperingen, die vaak tegengestelde belangen hebben, maar hier zijn de strekkingen van de conservatieve realisten en de neo-conservatieven het belangrijkste. Volgens de conservatieve realisten is het doel van de staatkunde om de Amerikaanse macht te bevorderen en de materiële belangen te verdedigen in een competitieve en structureel anarchische wereldorde. Het verspreiden van democratie of het beschermen van de rechten van de mens zijn bijkomstig. Henry Kissinger en James Baker, zijn de invloedrijkste verdedigers van deze strekking. Voor de neo-conservatieven, is de *realpolitik* van laatstgenoemde te beperkt in zijn doelen en te voorzichtig in zijn middelen. Voor hen, o.a. voor Wolfowitz, is de VS niet alleen de grootste mogendheid, maar ook een cluster van ideeën. En door een wonderbaarlijk, zelfs goddelijk toeval, kan het nastreven van deze nobele idealen alleen maar de Amerikaanse macht, zijn veiligheid en zijn welzijn bevorderen en versterken (Farer, 2003, 41).

De spanningen tussen beide strekkingen heeft voor lange tijd op de achtergrond gestaan. Maar na het einde van de Koude Oorlog hebben de neo-conservatieven steeds vaker hun stem laten horen voor het inzetten van de ongeëvenaarde Amerikaanse macht om de wereld om te vormen naar Amerikaanse waarden. Het beleid van Clinton was zeer frustrerend, toen ze zagen dat de VS een onmisbare kans miste om de wereld naar zijn design om te vormen. Maar Clinton was de gemeenschappelijke vijand, waarbij beide strekkingen en de rechts religieuze groepen zich verenigden tegen zijn beleid. Tijdens de verkiezingscampagne van 2000 leek George W. Bush meer de kaart van de conservatieve realisten te spelen. Dit met zijn uitspraak dat de Amerikaanse troepen niet ingezet zouden worden als humanitaire hulpverleners. Hij zou de VN steunen in humanitaire rampen, maar zonder Amerikaanse troepen. Maar hij zou nooit Amerikaanse troepen onder het commando van de VN sturen. Er waren geen duidelijke tekens tijdens zijn campagne of bij de benoeming van Colin Powell en Condoleezza Rice als conservatieve realisten, dat er een grote verschuiving zou komen in het Amerikaanse buitenlands beleid. Zijn afkeur voor internationale verdragen, zijn unilaterale en neo-isolationistische impulsen waren consistent met zijn vertoog tijdens de campagne. Ook consistent met het verleden, omdat zowel isolationisme als unilaterialisme ideologische tweelingen zijn die afstammen van het Amerikaanse exceptionalisme. De aanslagen van 11 september voegden een dramatische

dimensie toe aan deze verhoudingen en het wereldbeeld van Bush (Farer, 2003, 29-30; 42-43; Hirsh, 2002; Daalder & Lindsay, 2003, 12).

5.5.2. Het radicale keerpunt. 9/11

De terroristische aanslagen van 11 september waren niet alleen dramatische en shockerende gebeurtenissen voor de hele Amerikaanse bevolking, ze markeerden ook een nieuwe start van een ander Amerika. Ondanks hun macht waren de VS kwetsbaar voor onconventionele, asymmetrische oorlogvoering van deze islamitische fundamentalisten. Vanaf de eerste momenten was de steun van de VN aan de VS zeer groot. Kofi Annan eiste snelle acties van de VN en beklemtoonde dat het globale terrorisme een globale aanpak vereist, en de VN moest de centrale plaats innemen om dit te verwezenlijken⁶⁰. Het Amerikaanse establishment was blijkbaar niet opgewassen tegen dergelijke dreigementen. Maar de neo-conservatieven hadden al een 'Grand Strategy' klaar om dergelijke dreigementen aan te pakken: een zeer ambitieuze visie die samenviel met het geschokt zijn en de woede van de Amerikaanse burgers en hun aangeboren gevoel om actie te ondernemen tot de overwinning (Farer, 2003, 43; Weiss & Forsythe & Coate, 2004, 93-94).

De latente hegemonie tijdens de jaren van Clinton moest volgens de neo-conservatieven uiteindelijk zichtbaar worden gemaakt. Na de overwinning van de Derde Wereld Oorlog, conventioneel "Koude Oorlog" genoemd, moesten de VS een nieuwe strijd lanceren die meer met principes en waarden dan met louter nationale belangen te maken zou hebben. Een strijd tegen enerzijds de vrijheid en het democratisch kapitalisme en anderzijds hun vijanden. Door de economische, militaire en culturele expansie zouden de VS onvermijdelijk een potentieel doelwit zijn. Gezien de kwetsbaarheid van de open maatschappij en de onconventionele dreigementen, moesten de VS afrekenen met een asymmetrische oorlogvoering. De eerste stap was het vernietigen van elk potentieel dreigement en het demonstreren dat VS gedreven waren door een ijzeren wil en de vastberadenheid om elke aanval op Amerikaanse doelwitten met overweldigende vergeldingsacties te beantwoorden. De Amerikaanse vergeldingsactie tegen het terroristische Taliban-regime in Afghanistan, dat duidelijk gold als het nest van de voorbereidingen van de aanslagen van 11 september, was duidelijk een demonstratie van overweldigende machtsuitoefening en ijzeren vastberadenheid om waar ook ter wereld te straffen. Dit zou uitbreiden tot een globale oorlog tegen het terrorisme, die een jaar later tot doctrine zou verheven worden. Op eerste gezicht was het inzetten van de Amerikaanse militaire macht in de strijd tegen het terrorisme geen (directe) uitdaging van de internationale orde (Farer, 2003, 44-45; Weiss & Forsythe & Coate, 2004, 95).

5.5.3. De Bush Doctrine. De proclamatie van de Amerikaanse hegemonie

In schril contrast met het beleid van Bush vóór 11 september - het Amerikaanse leiderschap, vooral wat betreft het gebruik van geweld beperken tot het beschermen van enge en traditionele vitale belangen – proclameerde de *National Security Strategy of the*

⁶⁰ De Veiligheidsraad nam zeer snel maatregelen, gaande van de toestemming tot het gebruik van geweld tot eisen aan de lidstaten om een strenge antiterrorwetgeving te ontwikkelen. Resolutie 1368 van 12 september erkende het recht van zelfverdediging voor de VS. Resolutie 1373 bepaalde de maatregelen die de staten moesten ondernemen en richtte het *Couter-Terrorism Committee* (CTC) op om toezicht te houden op de inspanningen van de lidstaten (Weiss & Forsythe & Coate, 2004, 94).

United States of America (NSS) in 17 September 2002 een nieuwe revolutionaire doctrine met een imperiale draagwijdte. Voor iemand die de wereld als alleen maar goed en kwaad ziet, met een uitgesproken religieus geloof en een unilateraal instinct, was de Bush doctrine volgens Hirsh een natuurlijk gevolg. Volgens Gaddis was het de meest fundamentele herwaardering van de 'Grand Strategy' van de VS in meer dan een halve eeuw. Deze doctrine droeg ontegensprekelijk de stempel van de neo-conservatieven en de traditionele unilaterale tendensen ten overstaan van het Amerikaanse buitenlands beleid. Macht stond centraal in deze strategie. Ze bestond uit vier elementen. Vooreerst was er het transformeren van de internationale politiek door het verspreiden van democratie en liberalisme. Ten tweede was er de perceptie van dreiging en het gebruik van preventieve oorlog om deze dreigementen de kop in te drukken. Ten derde was er de bereidwilligheid om, indien noodzakelijk, unilateraal op te treden, en ten laatste het bevorderen van de Amerikaanse suprematie als garantie voor de vrede en de stabiliteit in de wereld. Deze doctrine was de blauwdruk van het legitimeren van een krachtig Amerikaanse engagement in de wereld en volgens Hirsh de proclamatie van de Amerikaanse hegemonie. *Deterrence* en *Containment* moesten ruimte maken voor de *doctrine of preemption* om de veiligheid van de VS te kunnen garanderen (Jervis, 2003, 365; Hirsh, 2002; Tucker & Hendrickson, 2004; Gaddis, 2004, 81-83; Daalder & Lindsay, 2003, 121).

Het eerste element van de doctrine, het verspreiden van democratie en liberalisme, blijkt duidelijk in de eerste alinea's van de NSS: "*The great struggles of the twentieth century between liberty and totalitarianism ended with a decisive victory for the forces of freedom—and a single sustainable model for national success: freedom, democracy, and free enterprise. [...] These values of freedom are right and true for every person, in every society—and the duty of protecting these values against their enemies is the common calling of freedom-loving people across the globe and across the ages*" (X. 2000, iv). Dit is in de lijn van de diepgewortelde Amerikaanse overtuigingen en traditie, namelijk dat de Amerikaanse waarden universeel geldig zijn en dat door het verspreiden van deze waarden de hele mensheid beter zal worden (X. 2000, 3-4; Jervis, 2003, 366-368).

Bush benadrukt dat de Amerikaanse ongeëvenaarde macht niet misbruikt zal worden, maar ingezet zal worden voor goedaardige principes: "*In keeping with our heritage and principles, we do not use our strength to press for unilateral advantage. We seek instead to create a balance of power that favors human freedom: conditions in which all nations and all societies can choose for themselves the rewards and challenges of political and economic liberty. [...] We will defend the peace by fighting terrorists and tyrants. We will preserve the peace by building good relations among the great powers. We will extend the peace by encouraging free and open societies on every continent*" (X. 2000, iv). In overeenstemming met het liberalisme, is dit perspectief zeer optimistisch over het vooruitgangsgeloof. De verspreiding van democratie en liberalisme zal tot de 'natuurlijke orde' leiden, en zo de Amerikaanse veiligheid versterken. Volgens Daalder & Lindsay, is de essentie van deze strategie het inzetten van de ongeëvenaarde Amerikaanse voor het hervormen van de wereld naar Amerikaans design. Deze agenda is angstjagend, niet alleen voor de rest van de wereld, maar ook voor de realisten in de VS (X. 2000, 3-4; Jervis, 2003, 366-368; Daalder & Lindsay, 2003, 123).

De tweede zuil van de Bush doctrine is de preventieve aanpak van de terroristische organisaties en/of schurkenstaten om te beletten dat ze massavernietigingwapens in handen krijgen en gebruiken. Deze dreigementen kunnen volgens Bush niet meer aangepakt worden door wederzijdse afschrikking of *Containment*, maar door daadkrachtige actie. Zoals Bush in zijn voorwoord van de NSS schrijft: "*In the new world we have entered, the*

only path to peace and security is the path of action". De VS moeten niet wachten tot op het ogenblik dat ze aangevallen worden om actie te nemen tegen potentiële dreigementen⁶¹. Deze strategie is volgens Gaddis niet nieuw, (*[...] preemption sounds new only because it's old [...]*), maar eerder een continuïteit van een negentiende-eeuws concept van veiligheid. Dat is zeer problematisch, wat betreft de definitie van het dreigement, de informatie over het dreigement en het ondergraven van de internationale rechtsorde waarop de VN functioneert. Elke staat zou gebruik kunnen maken van deze strategie om hun geopolitieke tegenstanders uit te schakelen⁶². Dat kan niet te bedoeling van de VS zijn. Zoals het citaat laat verstaan moet een dubbele standaard worden gehanteerd, waarbij de Amerikaanse exceptionele status alsnog moet aanvaard worden en de andere staten moeten dit niet als pretext gebruiken om zelf dergelijke acties te ondernemen (X. 2000, 13;15; Jervis, 2003, 369-373; Lichtenberg, 2004, 62-63; Hirsh, 2002; Tucker & Hendrickson, 2004; Gaddis, 2004, 86-87).

Het derde element van de Bush doctrine is de bereidwilligheid om, wanneer noodzakelijk, unilateraal op te treden maar zoals in de NSS staat beschreven, moeten multilateralisme en de VN niet uitgesloten worden indien een samenwerking mogelijk kan zijn⁶³. Maar de gepercipieerde nood aan preventieve oorlog is onlosmakelijk met het fundamenteel unilaterialisme van de Bush doctrine verbonden, doordat het zeer moeilijk is om een internationale consensus te vinden voor dergelijke ondernemingen. Het unilaterialisme van Bush, zoals eerder op gewezen, is kenmerkend geweest sinds zijn aantreden als president. Voor Bush zijn diplomatie en onderhandeling een premisse voor het nietsdoen. Zoals Jervis dat uitrukt: *"As long as leadership is shared, very little will happen because no one actor will be willing to shoulder the costs and the responsibilities"* (Jervis, 2003, 375). Bush beschouwt zich klaar om de wereld te leiden zoals Reagan dat deed - in tegenstelling tot de gesofisticeerde en voorzichtige retoriek van de Europese leiders - door het delegitimeren van de USSR tot aan zijn val. De aanval op Irak, ondanks de wereldwijde felle contestatie, demonstreerde volgens Jervis de Amerikaanse wil om, als het er op aankomt, zijn doelen te bereiken, ook al is dat tegen de hele wereld. Een nachtmerrie voor de verdedigers van het multilateralisme, maar het illustreerde dat Bush zijn doctrine wel degelijk meent (Jervis, 2003, 373-377; Gaddis, 2004, 81).

Het laatste element en de synthese van de vorige drie elementen is het bevestigen en handhaven van de Amerikaanse hegemonie en suprematie. Volgens de Bush Doctrine zijn er geen universele normen of regels die bindend zijn voor alle staten, integendeel, de

⁶¹ *"The United States has long maintained the option of preemptive actions to counter a sufficient threat to our national security. The greater the threat, the greater is the risk of inaction—and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively. The United States will not use force in all cases to preempt emerging threats, nor should nations use preemption as a pretext for aggression. Yet in an age where the enemies of civilization openly and actively seek the world's most destructive technologies, the United States cannot remain idle while dangers gather"* (X., 2002, 15).

⁶² Volgens de logica van deze strategie, zouden de VS en de USSR een nucleaire oorlog gevochten hebben doordat ze duidelijk wederzijds potentiële dreigementen waren. Pakistan en India zouden perfect gebruik maken van deze strategie om een preventieve oorlog te rechtvaardigen (Lichtenberg, 2004, 63).

⁶³ *"We are also guided by the conviction that no nation can build a safer, better world alone. Alliances and multilateral institutions can multiply the strength of freedom-loving nations. The United States is committed to lasting institutions like the United Nations [...] as well as other long-standing alliances. Coalitions of the willing can augment these permanent institutions. In all cases, international obligations are to be taken seriously. They are not to be undertaken symbolically to rally support for an ideal without furthering its attainment"* (X., 2002, vi)

internationale orde kan enkel gehandhaafd worden als de dominante mogendheid zich anders gedraagt dan de andere staten: *"American security, world stability, and the spread of liberalism require the United States to act in ways others cannot and must not. This is not a double standard, but is what world order requires"* (Jervis, 2003, 376). De VS moeten streven naar de handhaving van de ongeëvenaarde militaire macht die buiten elke uitdaging moet blijven. Dit impliceert volgens Jervis de bevestiging van de theorie van de hegemonische stabiliteit en het afwijzen van de traditionele multipolaire machtsevenwichtspolitik. Volgens Jervis is dit revolutionaire keerpunt in het Amerikaanse buitenlands beleid eerder een continuïteit, én consistent met het Amerikaanse beleid vooral sinds WO II. Het vereiste minimale niveau van samenwerking is steeds afgenomen sinds het ontstaan van de unipolariteit. Niet alleen deze structurele factoren zorgen voor deze assertiviteit, maar ook zoals dat Jervis uitdrukt: *"[...] it is almost a truism in the history of American foreign relations that the United States rarely if ever engages in deeply cooperative ventures with equals"* (Jervis, 2003, 379). Onder de Bush doctrine is de VS geen status-quo macht maar eerder een revolutionaire natie. Waarschijnlijk een *'benign hegemon'* zoals nooit eerder in de wereldgeschiedenis heeft bestaan (Jervis, 2003, 376-379; 385).

5.5.4. De onvermijdelijke stap volgens de Bush Doctrine; afrekenen met Irak

5.5.4.1. De VN tijdens het 'interbellum'

In de naoorlogse periode is de consensus over de aanpak van Irak afgenomen. Dat was vooral het geval door het wegvallen van de steun aan de Amerikaanse en Britse positie binnen de Veiligheidsraad wat betreft de (vooral Amerikaans geïnspireerde) economische sancties. De gevolgen werden steeds ramzaliger voor de bevolking terwijl het regime onbestraft bleef. Deze verdeeldheid was even groot wat betreft de rol van de UNSCOM, opgericht onder de Resolutie 687, die verantwoordelijk gemaakt werd voor de supervisie van de ontwapening en de vernietiging van de onconventionele wapens. Door een budgettaire en (relatieve) politieke onafhankelijkheid leverde deze commissie tot 1996 efficiënte en effectieve resultaten door regelmatig te rapporteren naar de Veiligheidsraad. De VS hadden altijd de militaire optie open gelaten indien deze commissie oordeelde dat de medewerking niet voldoende was. Toen de resultaten van de UNSCOM steeds geringer werden, waren FR, Rusland en China steeds voor een zachtere aanpak tegenover die van de VS en GB, die geloofden dat Irak nog altijd over massavernietigingswapens beschikte (Wilkinson & O'Sullivan, 2004; Luck, 2004, 139-140).

De meningverschillen werden steeds groter als het ging over de diepte van de inspecties, de vraag of Iraakzen mochten meedoen, en het bepalen van de voorwaarden waaraan Irak moest voldoen. De UNSCOM werd dan ook geleidelijk geïnfiltrerd door de Amerikaanse en andere veiligheidsdiensten, zodat zijn onafhankelijkheid op de helling werd gezet. De Iraakse autoriteiten kregen een voorwendsel om de medewerking te bemoeilijken. Dit leidde uiteindelijk tot de beëindiging van de medewerking vanwege Irak met de UNSCOM in december 1998 en de terugtrekking van de inspecteurs uit Irak. Dit werd bestraft door Amerikaanse en Britse luchtaanvallen. FR, Rusland en China weerhielden zich in Resolutie 1134 van 1997, die de onwil tot samenwerking van Irak bekritiseerde, en in de Resolutie 1284 van 1999 die een nieuwe commissie oprichtten, de *United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission* (UNMOVIC) om de taken van de vorige commissie te hernemen en tegelijk onopgeloste zaken te behandelen. Deze verdeeldheid belette de toepassing van de Resolutie voor de herneming van de

inspecties tot december 2002 (Wilkinson & O'Sullivan, 2004; Luck, 2004, 140; Healy, 2000, 19-20).

De aanslagen van 11 september zouden ook het lot van Irak bezegelen. Een paar uur na deze aanslagen richtte Bush zich tot de internationale gemeenschap. De VS deden een beroep op de VN - waarbij de Veiligheidsraad zeer snel reageerde - die de aanslagen veroordeelde en de toestemming gaf om alle noodzakelijke middelen te gebruiken als vergelding tegen deze aanslagen. Ook de Europese bondgenoten gaven onvoorwaardelijke steun aan de VS, en de NATO riep voor de eerste keer in zijn geschiedenis de verplichting tot wederzijdse bijstand uit (Art. 5 van zijn Charter). Maar ondanks deze overweldigende steunbetuiging van de internationale gemeenschap en de internationale instellingen, zette de VS zijn unilaterale gang voort (Daalder & Lindsay, 2003, 80-81; Jones, 2004, 218).

Na het vervallen van het ultimatum tegen het Taliban-regime voor de uitlevering van de terroristen, vielen de VS Afghanistan op 7 oktober 2001 binnen en verdreven er het terroristische regime. De VS zetten, onafhankelijk van de VN, in Afghanistan een nieuw naoorlogs veiligheidsregime op poten. Ook de vorming van de regering werd unilateraal op poten gezet. De speciale VN gezant Lakdhar Brahimi kreeg een symbolische politieke rol voor het samenbrengen van de verschillende Afgaanse stammen bij het ontwikkelen van duurzame staatsstructuren. Daarentegen werd een beroep gedaan op de VN om maximale humanitaire hulp te verlenen, vooral onder de *U.N. Assistance Mission in Afghanistan* (UNMA) die bijstand verleende aan de *Afghan Transitional Authority* (ATA). Maar eerder dan toenadering tussen de VN en de VS over de gezamenlijke strijd tegen het terrorisme, dreven de aanslagen van 11 september de VS en de VN uit elkaar wat betreft de definiëring en de aanpak. De stappen die Bush ondernam vlak na de aanslagen van 11 september door samen te werken met de internationale instellingen, zoals de VN en NATO, waren volgens Daalder & Lindsay veeleer een tactische respons op de aanslagen van 11 september dan een fundamenteel gebaar in de multilaterale richting. Van zodra de oorlog begon, richtte de VS de volle aandacht op Irak, op 'fase twee' van de *war on terror* (Wilkinson & O'Sullivan, 2004; Jones, 2004, 218; Daalder & Lindsay, 2004, 81; 116-117).

Op talrijke plaatsen was de retoriek van Bush overduidelijk: dat het gewoon een kwestie van tijd was, maar dat Irak aangevallen zou worden. De neo-conservatieven die al jaren hadden geijverd voor het verdrijven van Saddam Hussein kregen hier enorm veel gewicht op het beleid van Bush o.a. de huidige voorzitter van de Wereldbank, Wolfowitz. De toenemende Amerikaanse anti-Iraakse retoriek en de uitgesproken unilaterale tendensen maakten in de Veiligheidsraad de kloof tussen de VS en GB enerzijds, en FR, Rusland en Ch anderzijds, steeds groter. De agressieve taal sinds juni 2002 van de sleutelfiguren van de Bush administratie maakte de vastberadenheid om Irak aan te vallen, ook zonder de steun van de internationale gemeenschap en de VN, duidelijk (Luck, 2004, 145-149; Wilkinson & O'Sullivan, 2004).

De vraag die zich stelde, was wanneer en hoe. De meerderheid van het entourage van Bush, als fervente tegenstanders van de VN, ijverden voor een unilaterale ontwapening en machtswissel in Irak. Maar hier heerste ook verdeeldheid voor de aanpak. Colin Powell werd beschouwd als de enige van de administratie van Bush die voor internationale steun opteerde en Bush trachtte over te halen om naar de VN te stappen. De Britse premier Tony Blair, onder zware publieke druk in eigen land, heeft zo te zien ook invloed uitgeoefend op Bush om toch de VN weg te kiezen. Ondanks de felle tegenstand van Cheney om naar de VN te stappen, haalde het kamp van Powell toch de overwinning. Na lange twijfel en

strategische overwegingen besliste Bush⁶⁴ toch de zaak op 12 september in de Veiligheidsraad te brengen, toen deze laatste hopeloos verdeeld was (Luck, 2004, 145-149; Wilkinson & O'Sullivan, 2004).

5.5.4.2. Akkoord gaan met het beleid van de VS als graadmeter van de 'relevantie' van de VN

De toespraak van Bush in de Algemene Vergadering op 12 september 2002 liet geen twijfels bestaan. Bush had duidelijk gemaakt dat de VS Irak zouden aanvallen en waarschuwde herhaaldelijk de VN dat ze irrelevant zouden worden als de eisen de VS niet ingewilligd zouden worden: *"We created the United Nations Security Council, so that, unlike the League of Nations, our deliberations would be more than talk, our resolutions would be more than wishes" [...] We want the United Nations to be effective, and respectful, and successful. We want the resolutions of the world's most important multilateral body to be enforced* (X. 2002a). Bush trachtte het Amerikaanse standpunt te rechtvaardigen i.v.m. de ontwapening (van massavernietigingswapens) van Irak, de bevrijding van de onderdrukte Irakezen van de tirannie van Saddam Hussein en de vermoedelijke banden met Al Qaeda (X., 2002a).

Bush gaf een overzicht van de talloze keren dat Irak de Resoluties van de VN verbroken had, en dat het steeds onvoldoende samengewerkt had met de internationale gemeenschap. Hij stelde ook dat, indien Irak vrijwillig zou ontwapenen, er dan ook geen reden was om iets te vrezen. Maar Irak zou in elk geval ontwapend worden en het was aan Irak om te kiezen hoe dit zou gebeuren: *"My nation will work with the U.N. Security Council to meet our common challenge. If Iraq's regime defies us again, the world must move deliberately, decisively to hold Iraq to account. [...] But the purposes of the United States should not be doubted. The Security Council resolutions will be enforced [...] or action will be unavoidable. [...] We cannot stand by and do nothing while dangers gather. We must stand up for our security, and for the permanent rights and the hopes of mankind. By heritage and by choice, the United States of America will make that stand"* (X., 2002a).

In de naweeën van de toespraak van Bush voelde Irak de hitte aankomen, en aanvaardde uiteindelijk na ongeveer vier jaar de terugkeer van de inspecteurs op 27 november 2002. Hierbij ijverden de VS voor een strengere Resolutie (1441) om onvoorwaardelijk onbeperkte toegang te verkrijgen voor de inspecteurs onder UNMOVIC. Na acht weken van drukke onderhandelingen over de oorspronkelijke Amerikaanse versie, werd deze Resolutie op 8 november 2002 unaniem aangenomen. Dit was een significante diplomatische overwinning voor de VS, vooral voor de inspanningen van Powell. Het werd nogmaals duidelijk gemaakt aan Irak dat dit de laatste kans was en het taalgebruik bleef sterk, ook al was de vermelding van het gebruik van 'alle noodzakelijke middelen', wat de militaire aanval zou machtigen, uit de oorspronkelijke versie weggelaten. De VS waren er ook in geslaagd om eigen recht op rapportering naar de Veiligheidsraad te handhaven. In geval van een materiële verbreking zou de Veiligheidsraad onmiddellijk bijeenkomen om

⁶⁴ De rol van Bush wordt vaak onderschat, maar volgens professor Luck, ook al is hij beïnvloed door zijn entourage, Bush heeft een beslissende rol gespeeld om de verschillende opties te binden: *"Once he decided to engage the U.N., he did manage to have some success not only in framing the issue, but also in influencing the positions of other actors"* (Luck, 2004, 135).

maatregelen zoals de militaire interventie te bespreken. De Bush administratie gebruikte vaak deze woorden uit de resolutie om aanpak van het conflict te legitimeren (Jones, 2004, 218-219; X., 2002b; Daalder & Lindsay, 2004,141).

Er was geen consensus binnen de Veiligheidsraad over in hoe verre de Iraakse samenwerking de oorlog zou vermijden. Bush benadrukte dat de inspecties een kwestie van dagen en weken waren. En het inzetten van de Amerikaanse en Britse troepen konden niet eindeloos duren. Hij vreesde een herhaald scenario, waarin de VS eindeloos gekneld zouden zitten door de uitzichtloze deliberaties van de Veiligheidsraad. Cheney had hard campagne gevoerd tegen de inspecties en de inspecteurs in het algemeen. Een maand na de Resolutie leverde Irak een 12.000 pagina's lange verklaring, die allesbehalve betrouwbaar en in overeenstemming met de eisen van Resolutie 1441 was. Dit was voor de VS het zoveelste manoeuvre van Irak: het land had geen bedoeling om zich te ontwapenen. Intussen gaven de VS meermaals te kennen dat ze bewezen hadden dat Irak over massavernietigingswapens beschikte, maar de bron werd niet kenbaar gemaakt. In de *State of the Union* van 29 januari maakte Bush nogmaals zijn intenties duidelijk over Irak en andere schurkenstaten op de "as van het kwaad" en herhaalde de aanwijzingen over het bezit van massavernietigingswapens. Uiteindelijk kwam de presentatie van Powell van 5 februari 2003, die geen nieuwe elementen bracht en er vooral geen bewezen. De case van Powell werd deels door Blix ontkracht op de rapportering van 14 februari 2003. De rapporteringen van Blix en El Baradei, werden met veel wantrouwen en kritiek onthaald. Maar Blix uitte ook felle kritiek op Irak: dat ze niet alles gaven om samen te werken. Dit werd door de VS als een verdere inbreuk op Resolutie 1441 beschouwd (X., 2003a; X., 2003c; Rice, 2003; Gaddis, 2004, 96; Daalder & Lindsay, 2004, 143).

Het werd duidelijk dat het geduld van de VS i.v.m. het inspectieproces op was. Dit leverde geen overtuigende bewijzen op om de Veiligheidsraad te overtuigen van oorlogvoering. De tweede rapportering van Blix was een andere tegenslag voor de voorstanders van de oorlog: Irak was beter aan het samenwerken, ondanks het feit dat er substantiële vragen onbeantwoord bleven. De VS, vooral Cheney, waren fel gekant tegen het verder zetten van de inspecties, terwijl de aandacht verschoof naar de tegenstanders van de oorlog en de voorstanders van het verder zetten van de inspecties, geleid door FR en Duitsland. De administratie was ook verdeeld. Powell was de enige die het inspectieproces wenste voort te zetten. Hij geloofde dat er meer tijd nodig was om een sterke case tegen Saddam te hebben en zo een grote coalitie te bouwen vóór de oorlogvoering (Daalder & Lindsay, 2004, 143; X., 2003b).

Met veel tegenzin, en vooral onder druk van Blair, dienden de VS, GB en Spanje een tweede Resolutie op 24 februari in, die vastlegde dat Irak had gefaald om de eisen van Resolutie 1441 te eerbiedigen. Hierin hechtten de VS er weinig belang aan om verder eindeloos te onderhandelen. Het was eerder een toegeving aan Blair en andere bondgenoten, die deze Resoluties nodig hadden onder druk van de respectievelijke publieke opinies. De VS faalden om het nodige te doen om zelfs een meerderheid van de permanente leden van de Veiligheidsraad te verzekeren. Maar later werd het duidelijk dat FR bij elke Resolutie *non* ging zeggen. Dit was duidelijk een diplomatische nederlaag voor de VS. De VS, samen met GB en een "*coalition of the willing*", op 19 maart trokken ten oorlog zonder een expliciete toestemming van de Veiligheidsraad. Ondanks de snelle militaire overwinning, belandde het hele land in een totale chaos en in wetteloosheid, met alle gevolgen van dien. Het werd alsmat duidelijker dat er geen uitgewerkte strategie was om de naoorlogse periode te ordenen en de vrede te winnen. Veel van de verwachtingen liepen mis, en de opduikende terroristische aanlagen ondergroeven de meeste pogingen om

de orde te handhaven en de heropbouw van het verwoeste land op te starten (Daalder & Lindsay, 2004, 145-155; Gaddis, 2004, 97-98; Luck, 2004, 145-149; Alvares, 2004, 200-202; Glennon, 2005).

5.5.4.3. De pogingen om de VN om globale legitimiteit te gebruiken, door ze tegelijk te ondergraven

De implicatie van het vertoog van Bush dat de VN zouden optreden tegen Irak of anders irrelevant zou worden en het lot van de Volkerenbond volgen, heeft niet enkel een symbolische waarde. In feite vertelde Bush aan de VN dat de VS de VN niet als een onafhankelijke instelling beschouwden: of ze volgden het beleid van de VS of zouden hun legitimiteit verliezen en opzij geschoven worden door de VS. Het was duidelijk dat de missie van de VN om de machtsorde om te zetten in een multilaterale rechtsorde weinig mocht verwachten van Bush. De administratie van Bush had er alles voor gedaan om dit juist tegen te gaan. De VN leken eerder te bevestigen wat de VS beslisten dan beslissen of het opportuun was om de intenties van de VS te steunen. Vlak na zijn toespraak vroeg Bush aan het Congres om een sterk statement te maken en zo de Veiligheidsraad onder druk te zetten om toestemming te geven voor de militaire interventie. Alsof het Congres een wereldlegislatuur was, gevolgd door de Algemene Vergadering. Maar Bush liet er geen twijfel over bestaan dat, welke de beslissing van de VN ook zou zijn, de invasie van Irak plaats zou vinden. Er was geen ruimte voor onderhandelingen of compromissen met het regime van Saddam Hussein of de Veiligheidsraad (Lipschutz, 2002, 11-12; Khan, 2003).

Met andere woorden: de administratie van Bush zag de VN als irrelevant voor zijn beleid en zijn plannen. Zoals de Paus heeft de VN geen bataljons en geen wapens; de VN verschaft daarenboven een forum voor dat soort regimes en actoren die Bush en zijn entourage het meest haten en waarvan ze geloven dat ze vijandig en schadelijk zijn voor de veiligheid en de welvaart van de VS. Het is een praatbarak en het vereist eeuwen om actie te ondernemen. Ze bezit misschien een morele autoriteit, maar het is een autoriteit geworteld in praktisch realisme—de diplomaten moeten daar praten wanneer ze geen capaciteit hebben om te vechten. Voor Bush is dit onaanvaardbaar. In zijn zwart-wit wereldbeeld van goed en kwaad, worden de noodzakelijke compromissen met de VN beschouwd als een waardeloze moraal. Dit wereldbeeld is ook toegepast op binnenlands vlak, want onder een 'imperium' is er geen onderscheid tussen binnenland en buitenland; alles is binnenlandse aangelegenheid (Lipschutz, 2002, 11-12).

Na de Bush Doctrine is er ook geen internationaal recht dat de VS kan binden en dat bepaalt hoe de problemen aangepakt moeten worden. Als verdragen tegen zijn belangen ingaan, dan kunnen ze opzij geschoven worden. *'There is no such a thing as national sovereignty'*; maar eerder een soevereiniteit die verplicht is om de implicaties van de macht van de VS te aanvaarden. De VS hebben het recht om te bepalen welke regimes aanvaardbaar en legitiem zijn en om deze regimes te veranderen die de 'Litmus Test' niet passeren: *"In building a balance of power that favors freedom, the United States is guided by the conviction that all nations have important responsibilities. Nations that enjoy freedom must actively fight terror. Nations that depend on international stability must help prevent the spread of weapons of mass destruction. Nations that seek international aid must govern themselves wisely, so that aid is well spent. For freedom to thrive, accountability must be expected and required"* (X., 2002, vi) (Lipschutz, 2002, 12; Muravchik, 2003; Glennon, 2004; Cohen, 2004, 18-19).

5.5.4.4. Paradoxen, mispercepties en *power politics*

Zoals eerder op gewezen klaagden de voorstanders van de oorlog dat de VN op weg waren om de Amerikaanse invasie in Irak te rechtvaardigen. En voor de meest ferventen daarvan moest de VN gewoonweg geïgnoreerd worden. Maar toch, het belangrijkste deel van het betoog van Bush om naar de oorlog te trekken was, omdat Irak de Resoluties van de Veiligheidsraad schond. Het feit dat Irak niet het enige land was die de Resoluties schond, gaf de selectiviteit van Bush weer, maar daarom was het abominabele regime van Saddam onder geen beding goed te praten. Toch is de ironie kristalhelder: terwijl de haviken schreeuwden dat Irak de resoluties van de VN ontkende, eisten ze dat de VS zelf de VN zouden ontkennen - allemaal met het paradoxale doel van het bewaren van de autoriteit en legitimiteit van de VN voor ogen. De dubbele standaard van de haviken is duidelijk; zij zullen ook de meest fervente tegenstanders van de VN zijn, en sommigen zien de VS zich liever terugtrekken uit de VN, de VS moeten zagezegd de Resoluties van de VN afdwingen (Gregory, 2003; Zunes, 2002; Tharoor, 2004, 70-71).

De oppositie binnen de VS tegen de oorlog werd op een effectieve manier voorkomen toen het Congres op 11 oktober 2002 de toestemming gaf aan de president om de nationale veiligheid van de VS te beschermen tegen Irak en om de Resolutie van de VN (tegenover Irak) af te dwingen, en daarbij dus ook de mogelijkheid om oorlog te voeren. Het Congres was blijkbaar niet in staat om de ironie te zien in het handelen van Bush: terwijl hij pretendeerde de wil van de Veiligheidsraad uit te voeren, ging hij er juist tegenin. Ondanks het feit dat de meerderheid van het Congres zoals Bush conservatief was, was het allesbehalve kritisch tegenover het beleid van Bush in Irak en elders. Zelfs de Democraten vonden het belangrijk om met één stem te spreken en het beleid van de president zonder meer te steunen. Dit is ook door de binnenlandse omstandigheden te verklaren. De Democraten wilden de aandacht voor de slabakkende economie niet wegtrekken naar de Irakese crisis, juist voor de tussentijdse verkiezingen in november. Maar ondanks deze pogingen van de Democraten, slaagde de president er bijzonder goed in om, niet alleen voor die verkiezingen, maar ook voor de presidentiële verkiezingen de aandacht weg te trekken naar Irak en het strijd tegen het terrorisme. Het Congres was echter niet bekommerd over de gevolgen voor de VN, als er geen ruimte was om de VN te kritiseren (Wilkinson & O'Sullivan, 2004; Luck, 2004, 143-144; Ruggie, 2004).

De administratie van Bush slaagde er ook in om de publieke opinie voor zich te winnen, door in te spelen op angstgevoelens, vaderlandslievende en ernstige dissimulaties. Ook al was de meerderheid voor een toestemming van de Veiligheidsraad, toen Bush ten oorlog trok was ongeveer 70 procent vóór de oorlog. Dit ging gepaard met ernstige mispercepties van de publieke opinie. Zowel voor als na de oorlog geloofden ongeveer 67 procent dat er bewezen banden bestonden tussen Al Qaeda en Irak. Ongeveer 73 procent geloofden tot in september 2003 dat de VS de massavernietigingswapens al gevonden had. Ongeveer 80 procent geloofden dat de oorlog werd gesteund door de (islamitische) wereld tot in september 2003. Deze cijfers spreken voor zich. Op welke manier deze mispercepties ook zijn gevormd, het is eerder de administratie van Bush die de publieke opinie onder controle houdt dan omgekeerd (Kull & Ramsay & Lewis, 2003-2004, 596; 569-579; Luck, 2004, 141-142).

De tegenstand in de internationale arena kon niet ingetoemd worden door de VS, vooral in Europa niet. De meeste (West-) Europese landen en andere landen in de wereld waren felle tegenstanders van het unilateralisme van de VS, omdat ze de multilaterale visie van de

internationale orde die de VS gearticuleerd hadden tijdens de twintigste eeuw, aanvaard en ingebed hadden. Vooral in West-Europa is deze visie diep doorgedrongen en constitueert haast de enige manier om de geschillen op te lossen⁶⁵. De transatlantische samenwerking maakte deel uit van deze multilaterale geest die tijdens het Koude Oorlog in stand werd gehouden. Kagan ziet dit als een samenwerking die berustte op de wederzijdse belangen van beide, terwijl Wallerstein dat ziet als een strategisch beleid van de VS om Europa afhankelijk te maken. Naast andere belangrijke evoluties, zoals het verdwijnen van de 'gemeenschappelijke vijand', werd het emotionele argument dat beide samenbond grotendeels verwaarloosd. Het zag er naar uit alsof de VS een belangrijke bron van legitimatie verloor en de EU controle verloor op het beleid van de VS (Weiss & Crahan & Goering, 2004, 239; Wallerstein, 2004; Tucker & Hendrickson, 2004; Kagan, 2004, 67-69).

De meerderheid van de Europese staten waren gekant tegen de invasie van Irak, niet alleen omdat ze tegen de oorlog waren, maar ook door het opzijschuiven van de Veiligheidsraad, waarbij Europa geen invloed kon uitoefenen op de machtsuitoefening van de VS, met grote frustraties als gevolg: *"U.S. Hegemony is a vexing problem for Europeans because there is so little they can do about it"* (Kagan, 2004, 71). Volgens Kagan gaat het huidige debat over multilateralisme niet alleen over de toestemming van de VN en de principes van het internationaal recht, maar ook over de (transatlantische) machtsstrijd. Het is het Europese antwoord op de unipolaire toestand. Europa is niet bang dat ze zullen aangevallen worden door de VS, maar eerder dat ze de controle op de VS hebben verloren, en daardoor ook op de richting van de internationale zaken. De aanvallen op de legitimiteit van de Amerikaanse hegemonie kunnen een effectieve manier worden om de VS te beperken en te controleren (Kagan, 2004, 71-72; 83; Glennon, 2004).

Zo ontstond de neiging om de VN als instrument te gebruiken als tegenwicht van de Amerikaanse macht. Ook al genoten de tegenstanders van de oorlog een overweldigende publieke steun, hun doelen waren niet even nobel. Dit vooral wat betreft FR. Tijdens het bipolaire tijdperk kon FR genieten van een heel gunstige positie, disproportioneel met zijn werkelijke potentieel. Na het verdwijnen van deze toestand was zijn invloed afgenomen, maar zijn nostalgie voor het glorieuze verleden niet. De geopolitieke overwegingen (door het nastreven van eigen belangen) maakten het debat over de al dan niet wettigheid van het gebruik van geweld weinig geloofwaardig. Voor het streven naar macht en eigenbelang gebruiken staten al de mogelijke instrumenten ter beschikking. Voor FR, Rusland en China verschaftte de Veiligheidsraad zo'n middel. Tijdens de deliberaties was het doel van FR niet zozeer om Irak te ontwapenen, integendeel. Het belangrijkste doel van FR was de versterking van de rol en de autoriteit van de Veiligheidsraad (en zo ook zijn eigen macht) om de Amerikaanse macht te controleren⁶⁶: *"It was the rise in American unipolarity—not the Iraq crisis—that, along with cultural clashes and different attitudes toward the use of*

⁶⁵ De culturele kloof die de VS onderscheidt van de rest van de wereld is ook veel dieper geworden, en vooral van het Westen wat betreft het gebruik van geweld. Europa ziet de democratische legitimiteit voortvloeien uit de wil van de internationale gemeenschap. De VN neemt daarbij een bijzonder centrale plaats in. Na de Irak-crisis wil de EU veel meer aandacht besteden aan de versterking van de VN, en wil op dit moment als grootste bijdrager, als 'front runner' fungeren, om enig tegenwicht te kunnen vormen tegen de VS (Glennon, 2004; Richardson, 2004).

⁶⁶ De houding van FR op 5 maart, gevolgd door Rusland en Ch, om tegen elke Resolutie een veto te stellen is ook te zien als een poging om gewoon de VS tegen te werken. De Franse ex-minister van buitenlandse zaken Huber Vedrine heeft zelf toegegeven dat een unipolaire wereld onaanvaardbaar is en dat hij er alles voor zou doen om naar een multipolaire wereld te streven. De Franse president Jacques Chirac is ook voor een tegengewicht van de politieke en militaire macht van de VS. Maar de VS, vooral onder de Bush Doctrine, maakten duidelijk dat ze alles zouden doen om de ongeëvenaarde machtspositie buiten elke uitdaging te houden, ook al betekent dat een ondergraving van de Charter van de VN (Glennon, 2004).

force, gradually eroded the council's credibility" (Glennon, 2004) (Jones, 2004, 119-120; Weiss & Forsythe & Coate, 2004, 97).

En haar meningverschillen met de VS zijn vanuit de logica van *power politics* te begrijpen. Trouwens haar betoog voor het respect van het internationaal recht wordt nog ongeloofwaardiger als je ziet hoe vaak ze in Afrika unilateraal zijn opgetreden. De positie van Rusland is evenmin geloofwaardig. Zijn optreden in Chechnya, en zijn vroegere unilaterale optreden gaan in die richting. De positie van Duitsland was eerder beïnvloed door duidelijke electorale bedoelingen, dan door grondwettelijke beperkingen. De unilaterale erkenning van Kroatië - vlak na de hereniging - was veel ernstiger dan de eventuele steun aan de invasie. Voor Turkije was het ook eerder een financiële dan een principiële zaak. De landen gekant tegen het unilateralisme van Bush waren dus ook beïnvloed door hun eigen nationale belangen en maakten in de mate van het mogelijke hetzelfde tactische gebruik van de VN. De Amerikaanse unipolaire positie heeft de Veiligheidsraad geparalyseerd, zoals de bipolaire machtsstrijd tijdens het Koude Oorlog (Jones, 2004, 119-120; Weiss & Forsythe & Coate, 2004, 97; Glennon, 2004).

Deze instrumentalisering van de VN speelde in het voordeel van Bush. De administratie van Bush mag dan wel voor de schijn naar de VN gestapt zijn, vooral de tegenstand van FR werkte in het voordeel van Bush. De onduidelijkheid en de besluiteloosheid die het gevolg was van het onophoudelijk discours, creëerden een gevoel van stagnatie. Als dit multilateralisme is, aldus Bush tot de Amerikanen, dan is dat geen geloofwaardig alternatief. Dan was unilateraal actie voeren meer te rechtvaardigen. Ook al zou de toestemming van de Veiligheidsraad een unieke legitimatie verlenen aan de VS, de weigering van de Veiligheidsraad kon nog altijd in het voordeel van de VS werken: *"The council's refusal to serve as a rubber stamp for Washington will give any future support it lends to the United States greater credibility"* (Tharoor, 2004, 71). Maar de tegenstanders van de oorlog gaven weinig blijk oog te hebben voor de gevolgen van de mogelijke schade voor de VN, door hun positie voor te stellen als een vanzelfsprekend alternatief. Alhoewel de VS niet alles op zichzelf kan doen, de wereld, en zeker de VN, kunnen weinig verwezenlijken zonder de VS. En nog veel erger, onder deze obsessie van *power politics*, ironisch en tegelijk tragisch genoeg, kon het abominabele regime van Saddam Hussein niet anders dan tevreden zijn (Tharoor, 2004, 71; Jentleson, 2003-2004, 12).

5.5.5. De VN zijn wél 'relevant' voor het beleid van de VS⁶⁷

Het hedendaagse Amerikaanse buitenlands beleid heeft zowel met het management van de globale als bilaterale issues te maken. De VN verschaffen een vitaal politiek en diplomatiek kader voor het optreden van de VS, door dit in de context van het internationaal recht te plaatsen. Het geloof dat deze acties niet alleen Amerikaans zijn maar ook in overeenstemming met het internationaal recht, maakt zijn optreden veel aanvaardbaarder voor de rest van de wereld. De VN blijven essentieel in de wereld van vandaag. Ondanks zijn gebreken is de Veiligheidsraad de enige internationale instantie die internationaal erkende legaliteit kan verlenen. Ondanks de vele aanvallen door de neo-conservatieven, blijft het een feit dat de toestemming van de Veiligheidsraad de meest geloofwaardige graadmeter van de wereldopinie is. Hij beschikt over een wereldwijde legale draagwijdte, en is heel belangrijk wanneer het gaat over het afdwingen van

⁶⁷ "[...] the terrible irony is that the United Nations--the organisation Washington has willfully marginalised and bankrupted--is now more central than ever to America's global interests" (Hirsh, 1999, 14).

afspraken⁶⁸ o.a. door opleggen van sancties. Het verschaft een internationaal kader voor implementatie van verscheidene standaarden en embargo's. De '*coalitions of the willing*' zouden op lange termijn eventueel de formele structuren van de VN overbodig maken. Maar ook *ad hoc* coalities vereisen structuur. Veel van de landen aanvaardden schoorvoetend om mee te doen zonder de toestemming van de VN. De internationale instellingen verschaffen aan de potentiële bondgenoten van de VS een kader waarbij ze zich gemachtigd voelen op (tenminste formeel) gelijke condities, en daarzonder niet deel zouden nemen (Wilkinson & O'Sullivan, 2004; Tharoor, 2004, 71; 77-78).

De financiering van dergelijke coalities is ook veel moeilijker dan de verdelingsformule van de kosten bij de VN. Unilateralisme is altijd duurder dan zijn alternatief, en zo iets kan op lange termijn niet betaalbaar blijven. De VS hebben al die jaren de VN als instrument gebruikt om de draagwijdte van het internationale recht uit te breiden, om het zo breed mogelijk te laten gelden in zoveel mogelijk landen en op zoveel mogelijk domeinen. Zonder het gezag van de Resoluties van de Veiligheidsraad zou het heel veel energie eisen van de VS om met elk van de 191 te onderhandelen. Het is duidelijk niet in het belang van de VS om de VN of de Veiligheidsraad te ondergraven. Ook al is de VN opzijgeschoven, voor de naoorlogse transitieperiode, zoals in Kosovo, bleek de VN het meest geschikte orgaan om steun van andere naties te verzamelen (Tharoor, 2004, 71-73).

Er werden ook pogingen gedaan voor het legitimeren van de bezetting van Irak. Resoluties 1483 en 1484 van mei 2003 gaven de VN een significante rol in de naoorlogse periode in Irak, onder andere door het opheffen van de niet-militaire sancties en het overdragen van de controle op de olie-inkomsten bij de transitie-regering onder de VS. Het werd duidelijk dat de VS en de VN moesten samenwerken voor de wederopbouw van Irak. Toen de VS een Iraaks orgaan zochten met brede nationale en internationale steun om het land te regeren, richtten de VS zich tot de VN en vooral tot Sergio Vieira de Mello, voor hulp en advies. Hij overtuigde Paul Bremer (de Amerikaanse gezant in Irak) dat het een Governing Council moest worden, en niet louter een raadgevend orgaan. Hij speelde ook een belangrijke rol om Iraakse leiders, zoals Ayatollah Sistani deel te laten nemen aan dit Council. Door Resolutie 1500 van 14 augustus 2004 aanvaardde de VN de "Governing Council of Irak". Het feit dat de VS kozen om een dergelijke positie te geven aan de VN, weerspiegelt de erkenning van de nood aan de wereldorganisatie. Ze werd opzijgeschoven, net zoals in Kosovo, maar ze werd snel erkend als essentieel tot het bereiken van vrede. Maar toch bleef de invulling van de rol van de VN in de praktijk onduidelijk. Na de terroristische aanslagen op het hoofdkwartier van de VN in Bagdad in augustus 2003, waarbij de Mello en 21 van zijn collega's het met hun leven betaalden, werd het personeel van de VN teruggetrokken (Wilkinson & O'Sullivan, 2004; Annan, 2005, A8; Tharoor, 2004, 73-74; Schlesinger, 2005; Zunes, 2003a).

De onveiligheid blijft een van de belangrijkste belemmeringen voor de invulling van de rol van de VN. Maar het steeds verslechteren van de veiligheidssituatie, het stijgend aantal slachtoffers en de toenemende internationale druk noopten de administratie van Bush om weer bij de VN op zoek te gaan naar een politieke dekmantel voor de bezetting. Na twee jaar van ontkenning ging Bush op zoek naar de legitimiteit van de VN om het politieke proces van de regeringsstructuren in Irak te legitimeren. Toen de VS de overdracht van de 'soevereiniteit' op 30 juni 2004 naar een interim Iraakse regering wilden, richtten zij zich weer tot de VN. Dat wou hij afhandelen voor de presidentiële verkiezingen van november

⁶⁸ Vlak na 11 september eiste de Resolutie van de Veiligheidsraad aan alle lidstaten strenge maatregelen te nemen tegen het terrorisme; dat was na enkele maanden tijd door 170 landen toegepast. Voor een staat, ook de machtigste, zou dit veel energie en tijd vereisen (Wilkinson & O'Sullivan, 2004).

2004; hij wou aantonen dat de bezetting voorbij was en de troepen snel naar huis zouden komen vóór de presidentiële verkiezingen. De VS beseften goed dat het betrekken van de VN bij de nieuwe regering een veel grotere kans zou geven om erkend te worden als legitiem en soeverein. Hetzelfde gebeurde bij de voorbereiding van de eerste democratische verkiezingen in januari 2005. De VN speelden een belangrijke rol bij de opstelling van de kieswet, en de wet betreffende de politieke partijen. Ze speelden ook een belangrijke rol bij het trainen van de kiescommissie en bij de hele verkiezingsproces tot bij het tellen van de stemmen. Hier gaf de betrokkenheid van de VN nogmaals een veel grotere geloofwaardigheid en legitimatie aan de uitslag, dan in het andere geval zonder de VN. Nu Irak een nieuwe *Transitional National Assembly* heeft en recent een regering, zal de VN de nodige expertise verschaffen voor het opstellen van een nieuwe grondwet. Ook de meerderheid van de politieke krachten in Irak eisten een grotere rol voor de VN (Williams, 2004; Bennis, 2004; X. 2005; Hongze, 2004; Annan, 2005, A8; Zunes, 2003).

5.6. Conclusie

Enerzijds is het duidelijk dat de VS een bijzondere plaats innemen in de VN, en anderzijds neemt de volkerenorganisatie een eigenaardige plaats in in het buitenlands beleid van de VS. De structurele macht van de VS zorgt ervoor dat ze zichzelf niet als een normaal lid beschouwen, maar als de grootste macht, en daardoor voelen ze zich niet verbonden om de beperkingen van de multilaterale diplomatie steeds in acht te nemen. Ook binnen de VN bestaat een Amerikaans unilateralisme, onder financiële druk, om bepaalde beleidspunten door te voeren, zoals het weigeren van een tweede termijn aan Boutros-Ghali en dat is lang niet het enige. De VS gedraagt zich dus duidelijk niet als een normaal lid van de VN, maar als de enige supermogendheid. De VN blijft een instrument tussen veel andere instrumenten voor de aanpak van de crisissen en het voeren van onderhandelingen en het verwerven van legitimiteit. Het is een forum dat bij kan dragen tot het verdelen van de lasten voor de vele globale problemen en voor het legitimeren van het Amerikaanse beleid en zijn doelen. Het kan ook nuttig zijn voor het bevorderen en verspreiden van de Amerikaanse waarden. Deze instrumentele benadering, zoals eerder op gewezen, laat de deur open voor unilateralisme en exceptionalisme (Novosseloff, 2003, 426-427).

De affiniteit van Clinton met de VN tijdens zijn eerste termijn, voor de versterking van de VN en voor het zoveel mogelijk inzetten van de VN voor de aanpak van regionale en globale problemen, werd een niet steeds verdedigbaar standpunt, dit door de mislukkingen van de VN en door de binnenlandse ontwikkelingen, onder andere de druk van het Congres. De conflicten in de jaren negentig zorgden voor een verdere ondergraving van de geloofwaardigheid van de VN, en gaven aanleiding tot een verschuiving van het vertrouwen in de richting van een meer conventionele staatsmacht, zoals bij de door de VS geleide humanitaire interventie onder de auspiciën van de NATO in Kosovo. De wijziging van de houding van Clinton ten opzichte van het “assertieve multilateralisme” maakte duidelijk dat de VN ‘à la carte’ kon worden ingezet. Deze houding wordt vaak als een oplossing voorgesteld als de Amerikanen geen consensus kunnen bouwen met de Veiligheidsraad, zoals het geval was met de NATO-interventie. Het is wenselijk, maar geen *sine qua non*. Zoals Novosseloff beschrijft, zoeken de VS bij de Veiligheidsraad een bron van legitimatie voor het inzetten van geweld, maar niet een instrument voor het beperken van het gebruik van geweld (Novosseloff, 2003, 426-427).

Het is duidelijk dat voor de VS de toestemming van de Veiligheidsraad geen *sine qua non* is, ook al is het altijd wenselijk om zijn zegen te kunnen krijgen voor het verwerven van zoveel mogelijk legitimatie van zijn optreden. De aanslagen van 11 september geven veel

weer van de facetten van het Amerikaanse beleid tegenover de VN. Eerst zette Bush zijn unilaterale beleid voort vanaf zijn aantreden als president, maar na 9/11 deed hij een geste tegenover de VN door het betalen \$582 miljoen van de achterstallige bijdragen, dit om zoveel mogelijk steun te vinden bij de VN, toen ze zich alleen en radeloos voelden na de aanslagen. De daaropvolgende houding van Bush tegenover de VN toont kristalhelder dat de VN niet als een onafhankelijke instelling worden beschouwd. Ze is relevant als ze het Amerikaanse beleid ondersteunt, en irrelevant als ze dat niet doet. Zijn doctrine en de daaropvolgende consequenties voor het fundamentele unilaterialisme en het in vraag stellen van het internationale recht, de afkeur van zijn neo-conservatieve entourage voor de VN en de multilaterale diplomatie in het algemeen, zorgden ervoor dat de VN absoluut niet als een multilateraal forum wordt beschouwd, en als een *sine qua non* voor het Amerikaanse optreden. Dat neemt niet weg, dat zowel Clinton als Bush een beroep doen op de wereldorganisatie na het conflict. De VN werden de centrale instantie voor de naoorlogse administratie in Kosovo, en Bush trachtte de VN te betrekken bij Irak om legitimiteit te verschaffen aan de transitieperiode in Irak. En toch geven de VS niet de nodige aandacht aan de VN, die zo belangrijk zijn voor hun eigen nationale belangen (Novosseloff, 2003, 426-427).

II. Conclusie

De VN nemen een bijzondere plaats in binnen het Amerikaanse buitenlands beleid. Sinds hun oprichting waren ze vooral bedoeld als instrument voor het bevorderen en beschermen van de Amerikaanse belangen; het nut en belang daarvan voor het Amerikaanse beleid is in grote mate afhankelijk van de mogelijkheid om de agenda en uitkomsten van de VN te bepalen. Deze zijn constante uitgangsprincipes. Dankzij zijn hegemoniale potentieel kan de VS zich veroorloven om een *'take it or leave it'* attitude aan te nemen tegenover de VN.

Het Amerikaanse exceptionalisme en de historische tegenstellingen, tussen de realisten en idealisten, isolationisten en internationalisten, het unilateralisme en multilateralisme binnen het Amerikaanse beleid, hebben een belangrijke invloed op de plaats die aan de VN gegeven wordt in het Amerikaanse beleid. Deze vaak tegenstrijdige attitudes zorgen voor dubbelzinnigheid, onduidelijkheid en incoherentie wat betreft de rol van de VN binnen het Amerikaanse beleid, en de plaats van de VN is ook in grote mate afhankelijk van deze tegenstellingen. Binnen de dualistische strijd tussen idealisme en realisme geven deze beide elk een andere plaats aan de VN, maar toch wordt die altijd aan Amerikaans exceptionalisme gekoppeld, wat altijd de optie voor unilateralisme open laat. Ook al zijn er belangrijke verschillen tussen beide strekkingen, voor beide is de VN geen *sine qua non* in het Amerikaanse beleid. Het is eerder een middel dan een doel op zich. Er zijn voldoende aanwijzingen voor het belang van de VN; maar de dubbelzinnige verhouding als gevolg van de bovenvermelde tegenstellingen zorgt ervoor dat de VN geen consistente plaats krijgen in het Amerikaanse buitenlands beleid.

Deze consistentie wordt verder in gevaar gebracht bij de formulering van het Amerikaanse beleid tegenover de VN. Het Amerikaanse beleid tegenover de VN is sterk politiek geladen, onderhevig aan ideologische geschillen en electorale logica, en is bijgevolg onderhevig aan meer radicale verschuivingen. De werking van *checks and balances* en vooral de institutionele strijd tussen het Congres en de president voor het bepalen van het beleid tegenover de VN kan de geloofwaardigheid, de coherentie en de consistentie van het Amerikaanse buitenlands beleid tegenover de VN in het gedrang brengen. De invloed van het Congres op het beleid tegenover de VN is zeer groot. Haar (financiële) bevoegdheden, interne organisatie en werking zijn beslissend om het beleid van de VN te kunnen bepalen. De macht van de individuele leden is zeer groot en dit verhoogt de fragmentatie en de inconsistentie van het Amerikaanse beleid. En het is op deze manier dat het Congres het beleid tegenover de VN kan controleren.

Na de overwinning van de Republikeinen in 1994 kregen individuele leden zoals Helms het overwicht op het beleid tegenover de VN en verplichtten Clinton van koers te veranderen. De strijd werd des te heftiger omdat de president en de meerderheid van het Congres tot verschillende strekkingen behoorden. De overmacht van het Congres op het beleid illustreert heel duidelijk wat de gevolgen kunnen zijn als de president niet wenst zijn kapitaal en overtuigingskracht volledig in te zetten voor het verdedigen van een meer consistent beleid tegenover de VN. De *State Department* staat ook onder constante druk van het Congres en moet steeds zijn standpunt prijsgeven aan zijn grote rivaal DoD om enige constructieve relatie op te bouwen met de VN. Behalve enige spontane steun van bepaalde individuen, is het overgrote deel van de *Think Tanks* en belangengroepen veeleer anti-VN en kunnen zij een belangrijk rol spelen bij het bepalen van het beleid. De inconsistente steun van een apathische publieke opinie kan ook geen tegenwicht vormen tegen deze machtige belangengroepen en *Think Tanks*.

Ook afkeur tegen de centralisatie van macht, de kritiek op het democratische deficit van de VN, het verheffen van de Amerikaanse Grondwet boven alles, de nadruk op het individualisme eerder dan op solidariteit, het ongeduldig zijn om een ruime consensus te bouwen en eerder de neiging om actie te ondernemen, de aangeboren unilaterale tendensen gekoppeld aan exceptionalisme spelen een heel belangrijk rol bij de perceptie en de plaats van de VN op het Amerikaanse beleid. Gezien deze uitzonderlijke Amerikaanse attitudes gekoppeld aan een ongeëvenaard machtspotentieel is er geen echte toewijding aan het multilateralisme, dat gebaseerd wordt op solidariteit en gedeelde waarden en doelen door het samenwerken met anderen.

De steun aan het multilateralisme is selectief, en vooral als de VS hun zin kunnen krijgen. Wanneer dat niet strookt, of in strijd is met de Amerikaanse belangen dan wordt gepoogd om multilateralisme te vermijden. En deze houding komt het beste tot uiting wat betreft de rol van de VN op het Amerikaanse beleid. Het wordt ingezet om legitimatie te genereren voor het Amerikaanse beleid, maar wanneer dat niet mogelijk is, wordt zonder meer geopteerd voor unilaterialisme; de VN zijn absoluut geen *sine qua non*. Het is duidelijk dat door hun enorme structurele macht de VS niet als een gewoon lid beschouwd worden, maar als de grootste mogendheid, en daardoor voelen ze zich niet steeds verbonden om de beperkingen van de multilaterale diplomatie in acht te nemen. En dit unilaterialisme is ook te vinden in de schoot van de VN, vooral onder de zware financiële druk om bepaalde beleidsopties erdoor te krijgen, ander andere wat betreft de hervorming van de VN. De intenties van de andere staten om de hervorming te gebruiken om het Amerikaanse overwicht te neutraliseren, zijn onmogelijk zolang dat ze daar zelf niet voor kiezen, en de VS zal ook nooit toelaten om zich te laten beperken door deze pogingen.

De VS beschikken over een waaier van mogelijkheden en de VN blijven een instrument tussen veel andere instrumenten voor de aanpak van de crisissen, het voeren van onderhandelingen en het verwerven van legitimiteit. Deze instrumentele benadering laat de deur open voor unilaterialisme en exceptionalisme. Dit komt best tot uiting in de laatste jaren. De constructieve benadering van begin jaren negentig om dat als een belangrijk instrument te gebruiken, veranderde geleidelijk tot het de VN opzijgeschoven werden. Dit toonde nogmaals dat de VN wenselijk, maar niet onontbeerlijk zijn. Ze worden tactisch en selectief ingezet om hun acties te legitimeren, vooral nadat ze via geweld een oplossing gevonden hebben.

De VN worden niet als een onafhankelijke organisatie beschouwd en ook niet als een *sine qua non*. Enerzijds lijdt het Amerikaanse optreden nog steeds aan een legitimiteitscrisis, en anderzijds worden de VS eerder gepercipieerd als bedreiging dan als curator van de internationale orde, een taak die de VS al lang hebben uitgeoefend. Maar ondanks het grote belang van de VN voor het beleid van de VS, krijgt dat niet steeds de nodige aandacht en er gaan steeds meer vijandige stemmen op tegenover de volkerenorganisatie. Dit maakt echter deel uit van een groter beleid, dat steeds het internationale recht en verdragen die bindend zijn voor alle staten, afwijst. Tevens stelt de VS zichzelf steeds meer voor als de enige onbetwiste supermogendheid, bekwaam om de veiligheid en de vrede in de wereld te handhaven, in naam van het beschermen van de mensenrechten en het verspreiden van vrijheid en democratie. De VS moeten als uitzondering anders dan de rest handelen; dit lijkt steeds meer op de bevestiging van de theorie van hegemoniale stabiliteit.

III. Bibliografie

Allner, Michel & Portis, Larry (2000) La politique étrangère des États-Unis depuis 1945. De la guerre mondiale à la mondialisation. Paris, Ellipses, 160 p.

Alvarez, José E. "Legal unilateralism". Weiss, Thomas G. & Crahan, Margret E. & Goering, John (eds.) (2004) Wars on Terrorism and Iraq. Human rights, unilateralism, and the U.S. foreign policy. New York, Routledge, p.188-208.

Annan, Kofi (2005) "In larger freedom: towards development, security and human rights for all". 62 p.; <http://www.un.org/largerfreedom/report-largerfreedom.pdf> (22/03/05).

Annan, Kofi (2005a) "Our Mission Remains Vital". The Wall Street Journal Europe. p. A8 (22/02/05).

Baehr, Peter R. & Gordenker, Leon (1994) The United Nations in the 1990s. Houndmills, Macmillan, 2^{de} ed., p. 197.

Barry, John (2005) "Reforming the United Nations. Secretary General Kofi Annan is proposing sweeping changes for the organisation. Will Bush ambassadorial nominee John Bolton be a help or a hindrance?". <http://www.msnbc.msn.com/id/7256988/site/newsweek> (23/03/05)

Barry, Tom & Leaver Erik (1995) "Evaluating the Fifty Years: The United Nations and the United States". <http://www.irc-online.org/content/bulletin/bull42.php> (13/05/04)

Beigbeder, Yves (1987) Management Problems in the United Nations Organisations. Reform or Decline? London, Frances Pinter, p. 174.

Beirlaen, Andre (X) "De fundamente van de grondwettelijke ordening". Belgisch Grondwettelijk Recht. VUB, Nota's Grondwettelijk recht van professor Beirlaen, 213 p.

Bellamy, Alex J. (2002) Kosovo and the International Society. Houndmills, Palgrave, 259 p.

Bello, Walden (2003) "Pax Romana versus Pax Americana: Contrasting Strategies of Imperial Management". <http://www.fpif.org/outside/commentary/2003/0305empire.html> (16/04/04).

Bennis, Phyllis (2004) "Why the US is Begging for UN Backing in Iraq". <http://www.globalpolicy.org/security/issues/iraq/after/2004/0129usunbacking.htm> (22/04/05).

Bertrand, Maurice (1997) The United Nations. Past, Present and Future. The Hague, Kluwer Law International, 190 p.

- Birenbaum, David E. (1997) "Keeping America's Commitment to the United Nations". <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0597/ijpe/pj2biren.htm> (21/02/05).
- Bolton, John R. (1997) "America's Scepticism about the United Nations". <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0597/ijpe/pj2bolt.htm> (21/02/05).
- Bowles, Newton R. (2004) The Diplomacy of Hope. The United Nations Since the Cold War. London, I.B. Tauris, 207 p.
- Butler, Richard (1999) "Bewitched, Bothered, and Bewildered. Repairing the Security Council". Foreign Affairs .Vol. 78, nr. 5, p. 2-12.
- Cameron, Fraser (2002) US Foreign Policy after the Cold War. Global hegemon or reluctant sheriff? London, Routledge, 221 p.
- Ceulemans, Carl "The NATO Intervention in the Kosovo Crisis: March-June 1999".
 Coppieters, Bruno & Fotion, Nick (eds.) (2002) Moral Constraints on War. Principles and Cases. Lanham, Lexington Books, p. 205-228.
- Childers, Eriskine (1995) "Perception and the United Nations". <http://www.global-vision.org/un/echild1.html> (20/03/05)
- Clinton, Bill (1993) "U.S. committed to making U.N. vision a reality". Clinton, Bill e.a. (1993) Foreign Policy. Brussels, US Information Service, 80p.
- Cohen, Jean L. (2004)"Whose Sovereignty? Empire Versus International Law". 24 p.; http://www.ciaonet.org/olj/cceia/2004_03/cceia_2004_3a.pdf (22/02/05).
- Cox, Michael (1995) US Foreign Policy after the Cold War. Superpower Without a Mission? London, Printer, 148 p.
- Crossette, Barbara (2002) "Killing One's Progeny. America and the United Nations". <http://worldpolicy.org/journal/articles/wpj02-3/crossette.html> (16/04/04)
- Daalder, Ivo H. & Lindsay, James M. (2003) America Unbound. The Bush Revolution in Foreign Policy. Washington D.C., Brookings Institution Press, 246 p.
- Daalder, Ivo H. & O'Hanlon, Michael E. (2000) Winning Ugly. NATO's War to Save Kosovo. Washington D.C., Brookings Institution Press, 346 p.
- De Metsenaere, M (1998) Geschiedenis van de internationale betrekkingen (einde 19 eeuw tot nu). VUB cursus, 211 p.
- Delwaide, Jacobus & Geeraerts Gustaaf (2004) "Het globaliseringdebat een literatuuroverzicht". Studia Diplomatica. Vol. 57, nr. 2, p. 83-108.
- Deschouwer, Kris (2002) Politologie: Algemene inleiding. Brussel, VUB uitgaven, 104 p.
- De Vroede, P. & Gorus, J. (2003) Inleiding tot het recht. Mechelen, Kluwer, 8^{ste} ed., 512 p.

Dreier, David e.a. (2002) "Enhancing U. S. Leadership at the United Nations. Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations and Freedom House". p. 1-71; <http://www.ciaonet.org/wps/drd01/drd01.pdf> (05/03/05).

Eban, Abba (1995) "The U.N. Idea Revisited". Foreign Affairs. Vol. 74, nr. 5, p. 39-56.

Eland, Ivan (2004) "The Empire Has No Clothes. U. S. Foreign Policy Exposed". http://www.independent.org/publications/books/book_summary.asp?bookID=54 (27/02/05).

Entman, Robert M. (2004) Projections of Power. Framing News, Public Opinion and U.S. Foreign Policy. Chicago, University of Chicago Press, 229 p.

Falk, Richard A. "Meeting the Challenge of Multilateralism". Henriksen, Thomas H. (ed.) (2001) Foreign Policy for America in the Twenty-first Century. Alternative Perspectives. Stanford, Hoover Institution Press, p. 33-47.

Farer, Tom F. "The interplay of domestic politics, human rights, and U.S. foreign policy". Weiss, Thomas G. & Crahan, Margret E. & Goering, John (eds.) (2004) Wars on Terrorism and Iraq. Human rights, unilateralism, and the U.S. foreign policy. New York, Routledge, p. 29-53.

Feulner, Edwin (1996) "What Are America's Vital Interests?" <http://www.heritage.org/Research/PoliticalPhilosophy/HL557.cfm> (17/04/04).

Fomerand, Jacques (2000) "International Approaches to Development: the United Nations and Its Limits". p. 51-57; http://ciaonet.org/olj/shjdir/vlnl/shjdir_vlnlc.pdf (05/03/05).

Freedman, Lawrence (1992) "Order and Disorder in the New World". Foreign Affairs. Vol. 71, nr. 1, p. 20-38.

Foot, Rosemary, & MacFarlane, Neil S. & Masanduno, Michael "Conclusions: Instrumental Multilateralism in US Foreign Policy". Foot, Rosemary, & MacFarlane, Neil S. & Masanduno, Michael (eds.) (2003) US Hegemony and the International Organisations. The United States and the Multilateral Institutions. Oxford, University Press, p. 265-272.

Gaddis, John Lewis "Grand Strategy in the Post-Cold War World". Henriksen, Thomas H. (ed.) (2001) Foreign Policy for America in the Twenty-first Century. Alternative Perspectives. Stanford, Hoover Institution Press, p. 15-32.

Gaddis, John Lewis (2004) Surprise, Security and the American Experience. Cambridge, Harvard University Press, 150 p.

Gardner, Richard N. (2000) "The One Percent Solution. Shrinking the Cost of World Leadership". Foreign Affairs. Vol. 79, nr. 4, p. 2-11.

Glennon, Michael J. (1999) "The New Interventionism. The Search for a Just International Law". Foreign Affairs. Vol. 78, nr. 3, p. 2-8.

- Glennon, Michael J. (2004) "Why the Security Council Failed".
http://www.ciaonet.org/olj/fa/fa_mayjune03c.html (16/03/05).
- Gorman, Robert (2001) Great Debates at the United Nations. An Encyclopedia of Fifty Key Issues 1945-2000. Westport, Greenwood Press, 425 p.
- Grant, Alan (2004) The American Political Process. London, Routledge, 7^{de} ed., 234 p.
- Gregory, Anthony (2003) "UN Loyalties Expose Hypocrisy for Hawks and Doves Alike".<http://www.independent.org/tii/news/030310Gregory.html> (16/04/04).
- Griffiths, Martin & Levine Ian & Weller, Mark "Sovereignty and suffering". Harris, John (ed.) (1995) The politics of Humanitarian Intervention. London, Save the Children, p. 33-91.
- Groom, A.J.R. (2003) "The United States and the United Nation: Some Revolting European Thoughts". p.120-138; http://ciaonet.org/olj/jird/jird_jun03_gra01.pdf (10/09/04).
- Haas, Richard N. (2002) "Think Tanks and the U.S. Foreign Policy: A Policy-Maker's Perspective". p. 5-9; http://www.ciaonet.org/olj/fpa/fpa_nov02.pdf (08/0704)
- Harrison, Ewan (2004) The Post-Cold War International System. Strategies, institutions and reflexivity. London, Routledge, 173 p.
- Harvey, Sicherman (2003) "Washington's Summer of Discontent".http://www.ciaonet.org/plj/ad/ad_v8_3/sih01.html (08/07/04).
- Hassner, Pierre (2002)"The United States: the empire of force or the force of empire?". p. 5-49; <http://www.ciaonet.org/wps/hap04/hap04.pdf> (05/03/05).
- Healy, Gene (2000) "Arrogance of Power Reborn. The Imperial Presidency and Foreign Policy in the Clinton Years". p. 1-25; <http://www.ciaonet.org/pbei/cato/heg01/heg01.pdf> (05/08/04).
- Helms, Jesse (1996) "Saving the U.N. A Challenge to the Next Secretary-General". Foreign Affairs. Vol. 75, nr. 5, p. 2-8.
- Henriksen, Thomas H. "National Interest and Measured Global Activism". Henriksen, Thomas H. (ed.) (2001) Foreign Policy for America in the Twenty-first Century. Alternative Perspectives. Stanford, Hoover Institution Press, p. 89-115.
- Higgs, Robert (2005) "Bush's New Defense Budget".
<http://www.independent.org/newsroom/article.asp?id=1464> (27/02/05).
- Hilderbrand, Robert C (1990) Dumbarton Oaks. The Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security. Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 320 p.
- Hirsh, Michael (1999) "The Fall Guy. Washington's Self-Defeating Assault on the U.N.", Foreign Affairs. Vol. 78, nr. 6, p. 13-19.

- Hirsh, Michael (2002) "Bush and the World".
http://www.ciaonet.org/olj/fa/fa_septoct02d.html (06/08/04).
- Hoge, James F. (2004) "A Global Power Shift in the Making". Foreign Affairs. Vol. 83, nr. 4, p. 2-7.
- Hoge, Warren (2005) "Annan to Offer Plans for Change in U.N. Structure". <http://www.nytimes.com/2005/03/21/international/21nations.html> (23/03/05).
- Holmes, Kim R. (2003) "American Internationalism: Promoting Freedom, Democracy and Development". p. 5-7; http://www.ciaonet.org/olj/fpa/fpa_aug03_holmes1.pdf (03/11/04).
- Holmes, Kim R. (2003a) "The United Nations and American Multilateral Diplomacy: Principles and Priorities for a Better World". p. 8-11;
http://www.ciaonet.org/olj/fpa/fpa_aug03_holmes2.pdf (03/11/04).
- Holmes, Kim R. (2004) "Values and Principles in UN Reform".
<http://www.state.gov/p/io/rls/rm/2004/359338.htm> (27/02/05).
- Holmes, Kim R. (2004a) "Why the United Nations Matters to U.S. Foreign Policy".
<http://www.state.gov/p/io/rls/rm/2004/39496.htm> (27/02/05).
- Holloway, David (1989) "Gorbachev's New Thinking". Foreign Affairs. Vol. 68, nr. 1, p. 66-82.
- Hongze, He (2004) "Shaky 'Sovereignty' for Iraq"
<http://www.globalpolicy.org/security/issues/iraq/unrole/2004/0602shaky.htm> (22/04/05).
- Huntington, Samuel P. (1993) "The Clash of Civilizations? Foreign Affairs. Vol. 72, nr. 3, p. 22-50.
- Ikenberry, John G. (2004) "Illusion of Empire: Defending the New American Order".
<http://www.foreignaffairs.org/20040301fareviewessay83212d/g-john-ikenberry/illusions-of-empire-defending-the-new-american-order.html> (25/04/04)
- Ikenberry, John G. "State Power and the Institutional Bargain: America's Ambivalent Economic and Security Multilateralism". Foot, Rosemary, & MacFarlane, Neil S. & Masanduno, Michael (eds.) (2003) US Hegemony and the International Organisations. The United States and the Multilateral Institutions. Oxford, University Press, p. 49-70.
- Jackson, Robert & Sorensen, Georg (1999) Introduction to International Relations. Oxford, University Press, 294 p.
- Jasper, William F. (2002) "UN Politics: A Rigged Game".
http://www.thenewamerican.com/tna/2002/12-30-2002/vo18no26_un_rigged.htm (06/08/04).
- Jentleson, Bruce W. (2003) "Tough Love Multilateralism". p. 7 –24;
http://www.ciaonet.org/olj/twq/win2004/twq_win2004a.pdf (05/03/05).

- Jervis, Robert (2003) "Understanding the Bush Doctrine". p. 365-388; http://www.ciaonet.org/olj/psq/psq_fall03/psq_fall03a.pdf (06/08/04),
- Jones, Bruce D. "Tactical multilateralism. U.S. foreign policy and crisis management in the Middle East. Weiss, Thomas G. & Crahan, Margret E. & Goering, John (eds.) (2004) Wars on Terrorism and Iraq. Human rights, unilateralism, and the U.S. foreign policy. New York, Routledge, p. 209-227).
- Judiy, Aita e.a. (eds.) (1997) "The United States and the United Nations". http://www.ciaonet.org/olj/olj/fpa/fpa_may97.html (10/09/04)
- Kagan, Robert (2004) "America's Crisis of Legitimacy". Foreign Affairs. Vol. 83, nr. 2, p. 65-87.
- Kaplan, Fred (2005) "Bush to UN: Drop Dead". <http://www.globalpolicy.org/empire/un/2005/0307dropdead.htm> (20/03/05)
- Karns, Margaret P & Mingst, Karen A "The past as prologue: The United States and the future of the United Nations". Alger, Chadwick F & Lyons, Gene M & Trent, John E (eds.) (1995) The United Nations system: The politics of member states. Tokyo, The United Nations University Press, p. 410-459.
- Kennedy, Paul (2004) "UN reform is stuck in a Catch-22". Financial Times. p. 15, (26/12/2004).
- Kegley, Jr, Charles W. & Wittkopf Eugene R. (1991) American Foreign Policy. Pattern and Processes. New York, St. Martin's Press, IV ed. 642 p.
- Kerremans, Bart (2001) De hoed van Uncle Sam. De federale politieke besluitvorming in de Verenigde Staten van Amerika. Leuven, Acco, 462 p.
- Kahn, Muqtedar (2003) "The U.S. and the UN: Risking Relevance". <http://www.fpif.org/commentary/2003/0302relevance.html> (16/04/04).
- Kissinger, Henry (2002) Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century. London, Free Press, 350 p.
- Krasno, Jean E. (ed.) (2004) The United Nations. Confronting the Challenges of a Global Society. Boulder, Lynne Rienner, 443 p.
- Krauthammer, Charles (1991) "The Unipolar Moment". Foreign Affairs. Vol. 70, nr. 1, p. 23-34.
- Krich, Nico (1999) "Legality, Morality and the Dilemma of Humanitarian Intervention after Kosovo". 18 p.; <http://ejil.org/journal/Vol13/No1/br1.pdf> (23/12/03)
- Kull, Steven & Ramsay, Clay & Lewis, Evan (2003-2004) "Misperceptions, the Media and the Iraq War". p. 569-598; http://www.ciaonet.org/olj/psq/psq_win03/psq_win03a.pdf (06/08/04).

Laurenti, Jeffrey "Financing the United Nations". Krasno, Jean E. (ed.) (2004) The United Nations. Confronting the Challenges of a Global Society. Boulder, Lynne Rienner, p. 271-309.

Leurs, William H. (2000) "Choosing Engagement. Uniting the U.N. with U.S. Interests". Foreign Affairs. Vol. 79, nr. 5, p. 9-14.

Lichtenberg, Judith "Pre-emption and exceptionalism in U.S. foreign policy. Precedent and example in the international arena". Weiss, Thomas G. & Crahan, Margret E. & Goering, John (eds.) (2004) Wars on Terrorism and Iraq. Human rights, unilateralism, and the U.S. foreign policy. New York, Routledge, p.61-73.

Lipschutz, Ronnie D. (2002) "The Clash of Governmentalities: The Fall of the UN Republic and America's Reach for Imperium". 13 p.
http://www.sussex.ac.uk/Units/CGPE/events/conferences/exploring_imperium/conference_papers/lipschutz-Imperium.pdf (22/04/05)

Lowi, Theodore J. & Ginsberg, Benjamin (1998) American Government. Freedom and Power. New York, W.W. Norton, 5^{de} ed., 428 p.

Luck, Edward C. "Bush, Iraq, and the U.N.. Whose idea was this anyway?". Weiss, Thomas G. & Crahan, Margret E. & Goering, John (eds.) (2004) Wars on Terrorism and Iraq. Human rights, unilateralism, and the U.S. foreign policy. New York, Routledge, p. 136-151.

Luck, Edward C. "American Exceptionalism and International Organisation: Lessons from the 1990s". Foot, Rosemary, & MacFarlane, Neil S. & Masanduno, Michael (eds.) (2003) US Hegemony and the International Organisations. The United States and the Multilateral Institutions. Oxford, University Press, p. 25-49.

Luck, Edward C. "Reforming the United Nations: Lessons from a History in Progress". Krasno, Jean E. (ed.) (2004) The United Nations. Confronting the Challenges of a Global Society. Boulder, Lynne Rienner, 359-397.

Mallone, David "US-UN Relations in the UN Security Council in the Post-Cold War Era". Foot, Rosemary, & MacFarlane, Neil S. & Masanduno, Michael (eds.) (2003) US Hegemony and the International Organisations. The United States and the Multilateral Institutions. Oxford, University Press, p. 73-92.

Mandelbaum, Michael (1991) "The Bush Foreign Policy". Foreign Affairs. Vol. 70, nr. 1, p. 5-23.

Marina, William & Beito T., David (2004) "How Teddy Roosevelt Fathered the "Bush Doctrine". <http://indipendet.org/newsroom/article.asp?id=1435>(27/02/05).

McDougall, Walter A. "Contra Globalisation and U.S. Hegemony". Henriksen, Thomas H. (ed.) (2001) Foreign Policy for America in the Twenty-first Century. Alternative Perspectives. Stanford, Hoover Institution Press, p. 117-145.

Melloan, George (2004) "The U.N. Can't Be Reformed. It Can Be Bypassed". The Wall Street Journal Europe. p. A11 (07/12/2004).

Moller, Bjorn (1997) "The United States and the 'New World Order': Part of the Problem or Part of the Solution?". <http://www.ciaonet.org/wps/mob05/index.html> (06/08/04).

Moller, Bjorn (1999) "The UN, the USA and NATO: Humanitarian Intervention in the Light of Kosovo". [http://www.ciaonet.org/frame/oljourfrm.html\(22/04/05\)](http://www.ciaonet.org/frame/oljourfrm.html(22/04/05)).

Morgan, Scott P. "The United Nations' Transition in the Post-Cold War Era: Time for Change?". Magyar, Karl P. (ed.) (2004) United States Post-Cold War Defence Interests. A Review of the First Decade. Houndmills, Palgrave, p. 35-49.

Moore, John Jr. & Puhantz, Jerry (1999) To Create a New World? American Presidents and the United Nations. New York, Peter Lang, 378 p.

Muravchik, Joshua (2003) "We Are Better Off without That UN Resolution". <http://www.ciaonet.org/pbei/aei/oti/muj05/index.html#bio> (17/04/04).

Noutcheva, Gergana & Huysseune, Michel "Servië en Montenegro". Coppieters, Bruno e.a. (2004) Europeanisering en conflictoplossing. Casestudies uit de Europese periferie. Gent, Academia Press, p. 107-142.

Novosseloff, Alexandra (2001) Les Etats-Unies et l'ONU dans l'après-guerre froide. Paris, Institut français des relations internationales (IFRI), 128 p.

Novosseloff, Alexandra (2003) Le Conseil de sécurité des Nations Unies et la maîtrise de la force armée. Dialectique du politique et du militaire en matière de paix et de sécurité internationales. Bruxelles, Bruylant, 660 p.

Nye, Joseph (2004) "The Decline of America's Soft Power. Why Washington Should Worry". Foreign Affairs. Vol. 83, nr. 3, p. 16-20.

O'Sullivan, Christopher D. (2004) "The United Nations, the Cold War, and After: A Lost Opportunity?". 17 p.; <http://www.ciaonet.org/wps/osc02/index.html> (10/02/2004)

Rabey, Maarten (2005) "Secretaris-Generaal Kofi Annan presenteert plannen om Verenigde Naties stevig te hervormen". De Morgen. p. 9, (22/03/2005).

Radoykov, Boyan (2001) La politique américain de maintien et de rétablissement de la paix (1945-1999). Paris, Institut de Stratégie Comparée, 390 p.

Rice, Condoleezza (2003) "Why We Know Iraq is Lying". <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/20030123-1.html> (22/04/05)

Richardson, John B. (2004) "The EU Wants to Be a "Front Runner" in the United Nations". http://www.ciaonet.org/olj/ea/2004_winter/2004_winter_04.html (05/03/05)

Rivlin, Benjamin (1995) "U.N. Reform from the Standpoint of the United States". <http://www.ciaonet.org/frame/wpsfrm.html> (14/05/04)

Ruggie, John G. (2004) "What about the log in your eye, Congress?". <http://www.iht.com/articles/2004/12/07/opinion/edruggie.html> (08/12/04).

- Russett, Bruce & Sutterlin, James (1991) "The United Nations in a New World Order". Foreign Affairs. Vol. 70, nr. 2, p. 69-84.
- Schaefer, Brett D. (2002) "The United States and the United Nations: What to Expect in the Future". <http://heritage.org/Research/InternationalOrganisations/LM730.cfm> (17/04/04).
- Schlesinger, Stephen (2003) Act of Creation. The Founding of the United Nations. A Story of Superpowers, Secret Agents, Wartime Allies and Enemies, and Their Quest for a Peaceful World. Colorado, Westview Press, 374 p.
- Schlesinger, Stephen (2005) "US Has Learned to Live with UN". <http://www.globalpolicy.org/empire/un/2005/0201uslearned.htm>(20/03/05)
- Sherwood-Randall, Elizabeth (2001) "Managing the Pentagon's International Relations". p. 236-264; <http://www.ciaonet.org/book/caa01/caa01k.pdf> (05/12/04).
- Smith, Gaddis (1994) The Last years of the Monroe Doctrine: 1945-1993. New York, Hill and Wang, 280 p.
- Spiro, Peter J. (2000) "The New Sovereignists. American Exceptionalism and Its False Prophets". Foreign Affairs. Vol. 79, nr. 6, p. 9-15.
- Spring, Baker (2002) "The Heritage Foundation: Influencing the Debate on the Missile Defense". p. 32-35; http://www.ciaonet.org/olj/fpa/fpa_nov02.pdf (08/0704).
- Stedman, Stephen John (1993) "The New Interventionists". Foreign Affairs. Vol. 72, nr. 1, p. 1-17.
- Strange, Susan (1988) States and Markets. London, Pinter Publisher, 263 p.
- Tharoor, Shashi (2003) "Why America Still Needs the United Nations". Foreign Affairs. Vol. 82, nr. 5, p. 67-80.
- Touval, Saaida (1994) "Why the U.N. Fails". Foreign Affairs. Vol. 73, nr. 5, p. 44-58.
- Trent, John E. "Foreign policy and the United Nations: National interest in the era of global politics". Alger, Chadwick F & Lyons, Gene M & Trent, John E (eds.) (1995) The United Nations system: The politics of member states. Tokyo, The United Nations University Press, p. 463-507.
- Tucker, Robert W. & Hendrickson, David C. (2004) "The Sources of American Legitimacy". <http://www.globalpolicy.org/empire/un/2004/11amleg.htm> (20/03/05).
- Veny, Ludo M. (2001-2002) Publiekrecht. Een inleiding. Gent, Mys & Breesch, 498 p.
- Wallerstein, Immanuel (2004) "Soft Multilateralism: You Can't Go Home Again". <http://search.epnet.com/login.aspx?direct=true&db=afh&an=11984960> (22/04/05)
- Waters, Trevor (1999) "NATO Intervention in Kosovo. Questions Without Answers in Macedonia". p. 1-10; <http://www.csrc.ac.uk/PDFs/g79-trw.pdf> (06/12/03).

- Wedgwood, Ruth (1999) "NATO's Campaign in Yugoslavia".
<http://www.asil.org/ajil/kosovo.htm> (06/12/03)
- Wedgwood, Ruth (2000) "United Nations".
<http://www.foreignpolicy2000.org/library.issuebriefs/IBUnitedNations.html> (06/08/04).
- Weiss, Thomas G. & Crahan, Margret E. & Goering, John "Whither human rights, unilateralism, and U.S. foreign policy?". Weiss, Thomas G. & Crahan, Margret E. & Goering, John (eds.) (2004) Wars on Terrorism and Iraq. Human rights, unilateralism, and the U.S. foreign policy. New York, Routledge, p. 231-240.
- Weiss, Thomas G. & Forsythe, David P. & Coate, Rogera (2004) The United Nations and the changing world politics. Colorado, Westview, 4^{de} ed., p. 392.
- Weiss, Thomas G. (2003) "The Illusion of UN Security Council Reform". p. 147–161;
http://www.ciaonet.org/olj/twq/fall2003/twq_fall2003j.pdf (05/03/05).
- Wheeler, Nicholas J. & Bellamy, Alex J. "Humanitarian intervention and world politics" Baylis, John & Smith, Steve (eds.) (2001) The Globalization of World Politics. An introduction to international relations. Oxford, University Press, 2^{de} ed. p. 470-494.
- Wilkinson, M. James & O'Sullivan, Christopher D. (2004) "The UN Security Council and Iraq: Why it Succeeded In 1990, Why I Didn't In 2003, and Why the United States Should Redeem It".
http://www.ciaonet.org/olj/ad/ad_v9_1/wij01.html (08/07/04).
- Williams, Ian (2004) "Bush to UN: Help!".
<http://www.globalpolicy.org/security/issues/iraq/unrole/2004/0415bushhelp.htm>
 (22/04/05).
- Whitman, Jim (2000) "After Kosovo: The Risks and Deficiencies of Unsanctioned Humanitarian Intervention". ; <http://www.jha.ac/articles/a062.htm> (10/12/03).
- Yinhong, Shi & Zhixiong, Shen "After Kosovo: Moral and Legal Constraints on Humanitarian Intervention". Coppieters, Bruno & Fotion, Nick (eds.) (2002) Moral Constraints on War. Principles and Cases. Lanham, Lexington Books, p. 247-265.
- Zunes, Stephen (2002) "United Nations Security Council Resolutions Currently Being Violated by Countries Other than Iraq".
<http://www.fpif.org/commentary/2002/0210unres.html> (16/04/04).
- Zunes, Stephen (2003) "The U.S. and Post-War Iraq: An Analysis".
<http://www.fpif.org/papers/uniraq2003.html> (16/04/04).
- Zunes, Stephen (2003a) "U.S. Travesty, Terrorist Atrocity, and UN Tragedy".
<http://www.fpif.org/commentary/2003/0308unbomb.html> (16/04/04).
- X. (1996) "U.S. Views On Reform Measures Necessary For Strengthening The United Nations System". http://www.state.gov/www/issues/un_reform.html (21/02/05).
- X. (2002) "The National Security Strategy of the United States of America".

31 p.; <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf> (22/03/05).

X. (2002a) "President's remarks at the UN General Assembly"
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09/print/20020912-1.html> (22/03/05).

X. (2002b) "President Pleased with U.N. Vote"
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/11/20021108-1.html> (22/04/05).

X. (2003a) "U.S. Secretary of State Colin Powell Addresses the U.N. Security Council".
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030205-1.html> (22/04/05).

X. (2003b) "President Discusses the Future of Iraq".
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030226-11.html>(22/04/05)

X. (2003c) "President Delivers 'State of the Union'".
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/20030128-19.html> (22/04/05).

X. (2005) "Nearly All Iraqis Seek Greater UN Role in Political Transition".
<http://www.globalpolicy.org/security/issues/iraq/unrole/2005/0411greater.htm> (22/04/05).

X. http://www.public.iastate.edu/~pol_s.358/10feb.htm (13/05/04).