

## Wereldwijde vervlechtingen en de wereld van staten

*'Eigenlijk ben ik Minister van de wereld'*  
Minister van Buitenlandse Zaken Van Mierlo  
in NRC-Handelsblad, 7 november 1994.

### De betekenis van 'globalization'

Integreert de wereld de laatste tijd sneller, zoals het frequente gebruik van het begrip 'globalization' ('mondialisering' in het Nederlands) suggereert? Dit is een moeilijke vraag. Aantal en omvang van wereldwijde vervlechtingen en interdependenties nemen toe. Maar wat is de betekenis daarvan voor politieke integratie op wereldniveau en voor de levensvatbaarheid van staten?

Mondialisering heeft twee betekenissen. Het kan verwijzen naar het toenemend belang van 'transstatelijke' vervlechtingen die de hele wereld omvatten, ongeacht afstanden. *Mondialisering (1)* houdt dan in dat de differentiatie van sociale functies over grenzen heen belangrijker wordt dan die binnen staatsgrenzen. De coördinerende en regulerende functies van nationale overheden worden zo ondermijnd, door de autonomie en oncontroleerbaarheid van monetaire, financiële en economische interdependentienetwerken (markten), door culturele doordringing en uniformering van consumptiepatronen, door toenemende kwetsbaarheid van staten voor invloeden van buiten, zoals georganiseerde misdaad en migratiestromen, maar ook economische conjunctuur. *Mondialisering (1)* is niet nieuw, maar veel wijst erop dat het tempo ervan toeneemt. Veel wijst erop: uitspraken over mondialiseringprocessen berusten meer op voorbeelden dan op longitudinale gegevens. Het is buitengewoon moeilijk om tempo en politieke betekenis ervan nauwkeurig vast te stellen.

*Mondialisering (2)* verwijst naar de ontwikkeling van een wereldbestuur, naar de toenemende rol van internationale organisaties (de VN) en de groei

van samenwerking tussen staten. Leidt mondialisering in de eerste tot mondialisering in de tweede betekenis? Die vraag staat in dit artikel centraal.

Waarom is de term 'globalization' de laatste jaren zo populair geworden? Waarschijnlijk minder door feitelijk waarneembare lange-termijnprocessen dan als gevolg van het einde van de rivaliteit tussen de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten. Tot 1989 was de wereld nog in drie delen verdeeld: de machtsdomeinen van de twee rivalen en een 'ongebonden' deel. Deze werden als zozeer van elkaar gescheiden of onderscheiden beschouwd, dat zij eerste, tweede en derde 'werelden' werden genoemd.

Na de val van de Berlijnse muur en zeker na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie verdween de betekenis van eerste en tweede wereld als van elkaar afgesloten en elkaar bestrijdende werelden. Het idee van een onderling verbonden en samenhangende 'derde wereld' had al eerder sterk aan betekenis ingeboet. Na 1989 was er zo nog maar één wereld. De mondialisering (2) daarvan uitte zich in de samenwerking tussen de Verenigde Staten en de Sovjet Unie in de Veiligheidsraad, met als spectaculair hoogtepunt de eensgezindheid over de dwangactie tegen Irak om de invasie van Koeweit ongedaan te maken. Al onthield China zich van stemming in de Veiligheidsraad, de Verenigde Naties leken nu in staat om 'collectieve veiligheid' voor de wereld te verzekeren, zoals die oorspronkelijk in het Handvest was voorzien. De permanente leden van de Veiligheidsraad zouden in die opzet als 'joint sheriffs' moeten fungeren.

De optimistische verwachtingen over het snel ontstaan van een 'nieuwe wereldorde', waaraan ook de NAVO, de CVSE en de EU zouden bijdragen, waren prematuur, zoals al snel bleek in Joegoslavië, Somalië en Ruanda. De grote mogendheden lieten zich daar meer leiden door wat zij zagen als de eigen belangen dan door veiligheidssamenwerking op wereldniveau.

Als beschrijving van de aard van de plotselinge transformatie van de wereld na 1989 was de betekenis van mondialisering (2) duidelijk. Maar die ontwikkeling zegt niet veel over de mogelijkheden op lange termijn van politieke integratie op wereldniveau. Er wordt vaak gesteld dat een aspect van mondialisering (1) in die richting leidt. Er zou sprake zijn van een toenemend besef dat de wereld de belangrijkste culturele en politieke eenheid aan het worden is. Volgens Robertson (1992, 8) verwijst mondialisering 'both to the compression of the world and the intensification of consciousness of the world as whole'. 'De wereld wordt kleiner' is al een cliché. Maar wat betekent het precies dat bijvoorbeeld steeds grotere aantallen mensen zich in veel korter tijd met een vliegtuig over de wereld kunnen verplaatsen dan vroeger met schip en trein mogelijk was? Vlieg-

tuigtoeristen zien minder en maken minder mee dan scheepspassagiers of treinreizigers. Televisie - met name CNN - maakt misschien een 'bewustzijn van de wereld als geheel' mogelijk. Maar hoe ver strekt dat precies? Identificatie met slachtoffers van oorlogsgeweld en vluchtelingen is kortstondig en leidt nauwelijks of niet tot de bereidheid om militairen van de eigen staat aan risico's bloot te stellen of mensen 'ver van huis' in belastingopbrengsten te laten delen. De universele gelding van de rechten van de mens is nog betwist. Er bestaat geen afdwingbare plicht voor industriestaten om aan een norm voor ontwikkelingssamenwerking te voldoen. Van een meer wijdverbreid 'bewustzijn van de wereld als geheel' dan weet van het 'wereldnieuws' lijkt mij nog nauwelijks sprake.

Een ander aspect van mondialisering (1), de ontwikkeling van economische en monetaire vervlechtingen op wereldschaal, is van groter belang. Al heeft met name McNeill (1963) laten zien dat de mensheid altijd een geheel is geweest, konden vroegere rijken in veel grotere mate onafhankelijk van elkaar bestaan - economisch, cultureel en politiek - dan sinds de expansie van West-Europa en de opbouw van koloniale rijken het geval was. Nu zien we in het verlengde van die ontwikkeling een toenemende onderlinge afhankelijkheid van en concurrentie tussen handels- en industriestaten in wereldwijde markten. Dat zij steeds meer met elkaar rekening moeten houden is een belangrijk aspect van mondialisering (1). In de afgelopen decennia is mede als gevolg van hun op export gerichte groei-strategie een belangrijke impuls tot mondialisering (1) van de landen van Oost- en Zuid-Oost-Azië uitgegaan. Daardoor ontwikkelden zich nauwe trilaterale relaties tussen de drie meest ontwikkelde regio's. Maar die vormen maar een deel van de wereld, al is dat een belangrijk deel. Mondialisering (1) heeft niet dezelfde betekenis voor bijvoorbeeld Europa als voor Afrika. Verhult het begrip niet de toename van machtsverschillen tussen staten die zich met succes kunnen aanpassen en staten die daar niet toe in staat blijken? Sluit het proces sommige staten en bevolkingsgroepen uit? Schept het niet nieuwe groepen buitenstaanders? Als economische en financiële regionalisering de overhand zou krijgen is dat waarschijnlijk. De ontwikkeling van de drie kernen van de wereldeconomie hoeft inderdaad niet tot verdere mondialisering te leiden. Daarom kan ook integratie op regionaal niveau, zoals de Europese Unie, niet zonder meer als voorloper en katalysator van integratie op wereldniveau worden beschouwd.

De vraag of mondialisering (1) staten tot toenemende samenwerking zal brengen, veronderstelt dat het proces staten niet zozeer ondermijnt dat zij gedoemd zijn te verdwijnen en plaats te maken voor andere organisatievormen. Ik zal nog beargumenteren dat de meeste staten zich zullen handhaven. Houdt dat ook in dat op wereldniveau een eliminatiestrijd blijft be-

staan? Zal de rivaliteit - de strijd om hegemonie - tussen grote mogendheden te eniger tijd herleven? Of dwingt de groei van interdependenties op wereldschaal (politiek, economisch, ecologisch enz.) staten elkaar steeds meer te ontzien en met elkaar samen te werken? Het verband is niet eenduidig: interdependentie ten aanzien van vitaal geachte belangen of strategische goederen (olie, water, pijpleidingen, plutonium, wapens) kan tot conflict en oorlog leiden (vgl. Uchitel 1993). Het zou in dat geval wel verschil kunnen maken als partijen deel uitmaken van multilaterale verbanden, die evenzeer van belang voor ze zijn.

### **Realisme tegenover idealisme**

De bovenstaande vragen en observaties zijn niet nieuw. In de vorm van het debat tussen 'realisme' en 'idealisme' (of 'utopisme'), hebben zij al heel lang de discussie over aard en ontwikkeling van de internationale betrekkingen beheerst (zie bijvoorbeeld Carr 1946; Nobel 1985; Keohane 1986). Is een duurzaam vreedzame ordening mogelijk - door ruimere perspectieven op nationaal belang, door hervorming van de interne structuur van staten of door het opgaan van staten in grotere verbanden - of blijven staten gedoemd een figuratie te vormen waarin oorlog mogelijk blijft?

Realisten gaan van de laatste stelling uit. Realisme in de internationale betrekkingen is geen kennistheoretische leer, maar beschrijft de overtuiging dat de eigen dynamiek van de verhoudingen tussen staten moet worden gerespecteerd. Idealistische noties over de plooibaarheid van het buitenlands beleid van staten of de goede bedoelingen van staatslieden kunnen alleen maar schadelijk zijn, omdat zij de eisen van 'balance of power' verwaarlozen en daardoor de kans op oorlog groter maken. Te groot vertrouwen in de kracht van internationale samenwerking, zoals belichaamd in de Volkenbond, belemmerde een tijdige reactie op de agressieve ambities van Hitler's Duitsland en Mussolini's Italië en leidde tot hun 'appeasement'. 'München' werd tot een krachtig argument voor het realistisch perspectief. Door de ervaringen van de jaren dertig kreeg realisme de overhand in de leer der internationale betrekkingen, en het behield die tijdens de Koude Oorlog. Het bewees in die tijd goede diensten als normatieve theorie: verwaarloos je eigen militaire kracht niet; probeer een machtoverwicht te krijgen of als dat niet kan een machtsevenwicht; stel geen vertrouwen in je tegenstander; bepaal zelf de voorwaarden van ontspanning; koester de samenhang van je eigen bondgenootschap.

Maar het realisme is niet alleen een normatieve theorie. Het heeft zich ook ontwikkeld tot een theoretisch perspectief op de betrekkingen tussen staten (zie ook Waltz 1979) Ik zal dat kort samenvatten.

Zolang er geen geweldsmonopolie op wereldniveau bestaat, dat het staten mogelijk maakt en ook kan dwingen hun conflicten vreedzaam te beslechten en van geweldgebruik af te zien, moeten staten voor hun eigen veiligheid en belangenbehartiging zorgen. Zij moeten zich bewapenen - er is nog steeds geen *specifieke* rechtvaardiging nodig voor de beschikking over een krijgsmacht - of een machtiger beschermer als bondgenoot zoeken om hun veiligheid te verzekeren en niet door sterkere staten overheerst te worden. Dat zij hun onveiligheid willen verminderen dwingt staten, ook als zij dat niet willen, tot concurrentie, tot machtsstrijd, tot expansie. Dat proces leidt tot vorming en verval van grote mogendheden. Het leidt ook tot de vorming van bondgenootschappen, om een hegemonieaspirant tijdig tot inkeer te brengen. Pas als zulk 'balance of power' beleid niet helpt, wordt een oorlogcoalitie noodzakelijk, zoals die met succes tegen Napoleon en Hitler zijn gevormd.

In concurrentieprocessen tussen staten is concentratie van machtsbronnen in handen van weinigen en de eliminatie van velen tot nog toe altijd even kenmerkend geweest als in daaraan voorafgaande staatsvormingsprocessen. In de concurrentie tussen grote mogendheden telt alles mee, iedere mogelijkheid van ook maar de kleinste machtswinst. Dat maakt anticiperen en compenseren nodig. De rivaliteit tussen de Sovjet Unie en de Verenigde Staten maakte daarom soms een kinderachtige indruk. Hij leidde ook tot een nucleaire bewapeningsconcurrentie, die zuiver op strategische gronden niet nodig was. Hobbes' 'realistische' beschrijving (1651) van de aard van de betrekkingen tussen staten - grote mogendheden met name - blijft daarom een metafoor voor hedendaagse verhoudingen:

...in all times Kings and Persons of Sovereign Authority, because of their Independency, are in continual jealousies, and in the state and posture of Gladiators, having their weapons pointing, and their eyes fixed on eachother; that is their Forts, Garrisons and Guns, upon the frontiers of their Kingdomes; and continually Spyes upon their neighbours; which is a Posture of War.

Er heeft zich nog geen nieuwe uitdager van de positie van de Verenigde Staten aangediend. Maar volgens 'realisten' blijft dat niet zo. Vroeg of laat zal weer een strijd om hegemonie tussen grote mogendheden beginnen. Geen enkele staat - en zeker grote mogendheden niet - zal vrijwillig afstand doen van zijn onafhankelijkheid en souverain recht de inhoud van

zijn nationaal belang zelf te bepalen. Een 'sociaal contract' op wereldniveau is een utopie.

Idealisten vinden het realistisch perspectief te statisch en daardoor te pessimistisch. De realistische veronderstellingen over statengedrag bevestigen zichzelf. Toenemende interdependenties en transnationalisering zien idealisten als versterking van hun argumenten. Om hun eigen problemen te kunnen oplossen worden staten nu gedwongen om nieuwe regels van volkenrecht te aanvaarden en om duurzame internationale samenwerking aan te gaan. Hetzelfde geldt voor de ontwikkeling van collectieve veiligheid. Een belangrijk argument van idealisten is ook dat niet *alle* staten zich altijd volgens het realistische perspectief gedragen. Dat hangt af van hun interne politieke structuur, zoals Kant voor het eerst heeft beargumenteerd. Als vorsten en aristocratie het niet meer voor het zeggen hadden, maar burgers en vooral kooplieden, zouden de door hun bestuurde staten zich wel wachten om met elkaar in oorlog te raken. Dat was in strijd met hun handelsbelangen, en zij moesten zelf de kosten en lasten van een oorlog dragen. Republieken zouden bereid zijn zich aan regels te binden, die oorlog zouden uitbannen. Dezelfde redenering over de vredesbevorderende werking van de interne structuur van staten is later gevolgd voor nationale en voor socialistische staten. Na 1989 werd hetzelfde idee populair in de vorm, dat democratieën nooit oorlog met elkaar zouden voeren. Oorlog zou dus niet, zoals de realisten stellen, het gevolg zijn van de dwangmatige competitieve aard van de relaties tussen staten, maar van de interne politieke structuur van bepaalde staten, waaruit een agressieve dispositie kan volgen.

Hoe het debat tussen de twee perspectieven te beoordelen? Heeft een van de twee gelijk of geen van beiden? Het realisme beschikt over sterke argumenten. De stelling, dat het ontbreken van een geweldsmonopolie op wereldniveau staten dwingt tot bewapening en tot machtsstrijd komt overeen met de resultaten van onderzoek naar staatsvormingsprocessen (Elias 1939; Tilly 1990). Het veiligheidsdilemma dat staten door het ontbreken van een geweldsmonopolie blijven ervaren maakt altijd oorlog mogelijk. Maar moeten staten zich dan ook steeds daadwerkelijk op oorlog voorbereiden? Dat houdt het gevaar van een zichzelf vervullende voorspelling in. Mogelijkheid en zekerheid van oorlog zijn niet hetzelfde. Staten voeren vaker niet dan wel oorlog met elkaar. Er zijn remmende factoren, die misschien versterkt kunnen worden door het volgen van aanbevelingen van het idealistische perspectief - tenzij dit tot 'appeasement' van een agressieve staat zou leiden, hetgeen niet altijd makkelijk te beoordelen valt. Mondialisering (1) zou dus de remmende factoren op statengedrag kunnen versterken en de kans op oorlog verkleinen. Het realisme is daarentegen geneigd om sta-



tengedrag als onveranderlijk te zien. Zulk statisch denken kan blind maken voor van ontwikkelingen, die vreedzaam gedrag en internationale samenwerking kunnen versterken. Maar in een anarchische wereld blijft de concurrentiedwang sterk en de kans op conflicten bestaan. Het debat is dus nog niet beslist. Beide perspectieven zijn onvolledig. Dat houdt de neiging in stand normatieve en verklarende uitspraken door elkaar te halen.

### Verval van staten?

De discussie tussen realisten en idealisten gaat uit van staten als de basiseenheden van de internationale politiek. Maar de ontwikkeling van mondiale vervlechtingen zou er nu toe leiden dat staten hun functies en betekenis verliezen. Is die these juist?

De belangrijkste functies van staten zijn altijd bescherming naar buiten en het verzekeren van vreedzaam gedrag binnen het staatsgebied geweest. Als een staat vrijwel geheel gedesintegreerd is, kan deze kernfunctie door geen enkele andere organisatie worden vervangen. Juist zulke 'failed states', zoals Boutros Ghali ze heeft genoemd, laten het belang van de pacificatiefunctie duidelijk zien. Als het centrale geweldsmonopolie uiteengevallen is kan vreedzaam gedrag niet meer worden afgedwongen. Het gevolg is langdurig en veelal ongebreideld geweld, waarop internationale organisaties hun tanden stukbijten, zolang zij niet bereid of in staat zijn te intervensies en zelf het geweldsmonopolie op zich te nemen. Het lot van Bosnië, Somalië of Ruanda illustreert dit maar al te duidelijk. Actieve rivaliteit tussen grote mogendheden, die geen 'lege' gebieden kunnen laten voortbestaan, is nu verdwenen. Daardoor kunnen zich nu in de gebieden van gedesintegreerde staten vroegere vormen van overlevingseenheden ontwikkelen. Zo zouden in Afrika, maar misschien ook in de voormalige Sovjet-Unie, tegelijkertijd stadsstaten kunnen ontstaan en krijgsheren, die elkaar de heerschappij betwisten. Maar uit hun eliminatiestrijd zouden naar alle waarschijnlijkheid vroeg of laat weer opnieuw territoriale staten ontstaan.

Zouden staten kunnen worden vervagen door subnationale of supranationale regio's? Die veelgehoorde stelling is stilzwijgend gebaseerd op de aanname dat het geweldsmonopolie van de betrokken staten zal blijven bestaan of niet meer van belang is. Maar dat is niet zo. Geen enkele staat heeft nog overwogen van zijn geweldsmonopolie afstand te doen. En hoe 'failed states' zonder vorming van een nieuw geweldsmonopolie in een nieuwe 'regio' zouden kunnen worden opgenomen is niet duidelijk. Staatsvorming valt niet te plannen. Voor het geweldsmonopolie van nationale of territoriale staten bestaat geen andere vervanging dan een wereldstaat of

een federatief verband. Wil de laatste levensvatbaar blijven is een hoog integratieniveau vereist. Uit onderzoek blijkt dat de Europese Unie, waarin staten nu het meest vergaand samenwerken, de lid-staten eerder heeft versterkt dan verzwakt - en zich nauwelijks of niet tot een federatie ontwikkelt (Milward 1992; Keohane en Hoffmann 1991). Staten zullen dan ook eerder de gevolgen van mondialisering (1) door samenwerking keren dan verdwijnen.

Niet alle staten kunnen bovendien over één kam worden geschoren. Het begrip 'nationale staat' suggereert dat alle staten gelijkelijk op 'naties' als gegeven eenheden berusten. Dat is niet juist, zoals meteen duidelijk wordt als het begrip natie met Elias (1970) als procesbegrip wordt gebruikt. Niet alle staten hebben een even hoog niveau van nationale integratie of natievorming bereikt. Hoe lager dat niveau, hoe groter de kans op desintegratie. De meeste staten zijn voldoende geïntegreerd en historisch verankerd om stabiel te blijven. Nationalistische bewegingen zijn lang niet altijd succesvol. Vaak zijn belangrijke segmenten van hun elites zo in het politieke en economische bestel van de staat geïncorporeerd, dat separatisme weinig steun krijgt. Nationalistische bewegingen hadden vooral succes in imperia, waarvan het bestuur door een relatief klein establishment werd gemonopoliseerd en grote delen van de bevolking werden gediscrimineerd of onderdrukt. Dat geldt zowel voor het Sovjet-imperium - en eerder voor de Habsburgse en Ottomaanse rijken - als voor koloniale rijken. Nationalistische bewegingen opereerden in gebieden met een sterk heterogene samenstelling van de bevolking. Men noemt de daaruit voortgekomen staten vaak kunstmatig, maar dat zijn alle staten, zelfs Frankrijk. 'Natuurlijke' staten bestaan alleen in nationale mythes. Waar het om gaat is de mate van 'nationale' integratie van een staat. Het aantal bevolkingsgroepen dat over voldoende eigenschappen beschikt om een nationale mythe te ontwikkelen is in theorie vrijwel onbeperkt. Maar het gebeurt meestal niet. Zolang mensen niet duidelijk als tweederangs burgers worden behandeld of met geweld onderdrukt, blijkt het idee een aparte natie te vormen niet sterk genoeg om de staat te doen wankelen.

Er is daardoor onvoldoende empirische steun voor de stelling, dat steeds meer staten uit elkaar zullen vallen of nieuwe regionale verbanden zullen vormen. Er zijn geen simpele alternatieven. Binnenlandse ontwikkelingen en tegenstellingen kunnen sommige staten nog steeds doen desintegreren. Voorspellen is onmogelijk, maar het meest waarschijnlijk lijkt mij dat staten nog lange tijd de politiek relevante samenstellende delen van de wereldsamenleving zullen blijven.



## De invloed van mondialisering (1)

Mondialisering (1) ontnemt staten wel steeds meer instrumenten om hun binnenlandse politieke doelstellingen te verwezenlijken. Monetair problemen, recessies, werkloosheid, migratie of zure regen onttrekken zich aan de beheersing door nationale overheden. Mondialisering (1) lijkt onomkeerbaar, als een grote ramp uitblijft. Het is een ongepland proces, meer aangedreven door marktgedrag dan door overheidsbeleid. Alle staatssamenlevingen worden steeds afhankelijker van ontwikkelingen en beslissingen buiten hun grenzen. Het probleem - misschien wel het meest fundamentele probleem van de huidige wereld - is dat mondialisering (1) onvoldoende samengaat met de vorming van instituties die in staat zijn om de steeds uitgebreider, intenser en ingewikkelder afhankelijkheidsrelaties over de grenzen heen te coördineren en te reguleren. Men spreekt in dit verband vaak van een 'world order gap'.

Een soortgelijke kloof tussen wat - in steno - 'differentiatie' (van sociale, economische en culturele functies) en 'integratie' (van regulerende en ordenende functies) kan worden genoemd ontstond eerder op het niveau van staatssamenlevingen. Norbert Elias (1978, 141) heeft over de periode van vroege industrialisering opgemerkt:

Ever so often, the functional differentiation of society lurches forward, outstripping the development of the integrating and coordinating institutions of the time.

Toen werd die kloof opgevuld door uitbreiding van overheidsfuncties en de geleidelijke ontwikkeling van de verzorgingsstaat, een proces dat ook als natievorming kan worden beschreven. Dat ging samen met integratie in de vorm van toenemende onderlinge identificatie van alle inwoners van een staat. Op wereldniveau is een dergelijke identificatie nog maar uiterst rudimentair. De erkenning van universele rechten van de mens kan als een begin worden gezien. Maar het elementaire feit, dat zich op wereldniveau nog geen functioneel equivalent van een staat heeft gevormd, weegt zwaarder. Daarom heeft de feitelijke afkalving van staatssoevereiniteit geen invloed op de politieke weigering daar afstand van te doen. Dat maakt de betekenis van de analogie van 'world order gap' met de door Elias beschreven ontwikkeling niet groot. Mondialisering (2) blijft achter bij mondialisering (1).

De implicaties van de ontwikkeling van wereldwijde interdependenties en vervlechtingen zijn ook nog onvoldoende duidelijk. De kennis van de precieze structuur en werking ervan is zeer beperkt. Het is heel moeilijk om de kosten en baten ervan voor een bepaalde staat precies te bepalen.

Zelfs op de kleinere schaal van de Europese integratie zijn de politieke debatten over voor- en nadelen nauwelijks door feitelijke analyse geschraagd. In referenda zoals in Denemarken en Frankrijk over het Verdrag van Maastricht of over toetreding zoals in Zwitserland, Oostenrijk, Zweden en Noorwegen gaven emoties en identiteitsargumenten de doorslag (alleen in Finland was de strategische afhankelijkheid van Rusland beslissend). Wat binnen staatssamenlevingen gebeurt lijkt veel transparanter en makkelijker te begrijpen dan de ondoorzichtige structuur van afhankelijkheidsrelaties over de grenzen heen. Migratie en vluchtelingenbewegingen als zichtbare manifestaties van wereldwijde interdependenties worden meestal vanuit een eng nationaal (of individueel) perspectief gezien - als bedreiging voor eigen bezit, met identiteit als deel daarvan. Staten proberen de gevolgen van migratie eerder op elkaar af te wentelen dan door samenwerking op te lossen. De wereld wordt nog steeds primair gezien vanuit een 'wij en zij' perspectief, dat de betrekkingen tussen staten en bevolkingsgroepen personifieert. De implicaties van de toenemende afhankelijkheid van staatssamenlevingen van ontwikkelingen en gebeurtenissen buiten hun grenzen, worden maar mondjesmaat erkend. Het lijkt soms alsof politici en bureaucraten zich te meer aan het eigen staatsbestel vastklampen naarmate de druk van mondialisering (1) toeneemt.

Dat versterkt eveneens de betekenis van staten in de huidige wereld. Staatselites kunnen de gevolgen van mondialisering eigenlijk niet anders dan door samenwerking opvangen. Maar zij blijken hun autonomie - juridisch: hun souvereiniteit - niet makkelijk op te geven, zeker niet als zij vitale belangen op het spel zien staan. Hun toenemende kwetsbaarheid voor en afhankelijkheid van transnationale ontwikkelingen mag leiden tot de noodzaak van 'globalization of politics', zoals Evan Luard (1990) het heeft genoemd, tot het oprichten van supranationale organisaties met een eigen beslissingsbevoegdheid. Maar daar is in feite weinig sprake van. Nationale overheden hechten sterk aan het behoud van hun zeggenschap en hun belastingopbrengsten, ook al betekent dat een onvoldoende grondslag voor de samenwerking die zij als noodzakelijk zeggen te beschouwen. Zeker grote mogendheden willen internationale organisaties ondergeschikt aan hun eigen machtsstreven kunnen blijven maken.

### **Rivaliteit tussen grote mogendheden**

Als staten hun betekenis zowel voor de eigen bevolking als voor de internationale besluitvorming behouden, rijst de vraag hoe hun onderlinge betrekkingen zich zullen ontwikkelen. In de afgelopen jaren hebben, met uit-

zondering van de Golfoorlog, conflicten binnen staten alle aandacht opeist. Rivaliteit tussen grote mogendheden, die elkaar de hegemonie betwisten, leek - en lijkt nog steeds - achterhaald, of in ieder geval op de achtergrond gedrongen. Zou het perspectief van het realisme daarmee toch aan relevantie hebben ingeboet? Zijn staten als gevolg van democratisering en mondiale interdependenties meer tot terughoudendheid en tot samenwerking geneigd? Zijn de basiskenmerken van het statensysteem veranderd? Al zijn dit zeer moeilijke vragen, op basis van de regelmaat van het gedrag van grote mogendheden in het verleden valt er toch wel iets over te zeggen.

De wereld als zodanig is nog niet zo lang een politiek spanningsveld. Het begrip 'Weltpolitiek' werd voor het eerst in het (verenigde) Duitsland van Bismarck gebruikt. Dat betekende toen vooral dat Duitsland als grote mogendheid ook het recht op koloniën had. Anders zou het niet tegen de maritieme grote mogendheden opgewassen zijn en niet de volledige status van grote mogendheid bezitten. Maar door de onderworpen positie van de Europese koloniën vielen wereldpolitiek en Europese politiek in feite nog samen. Dat begon te veranderen met de nederlaag van de Russische vloot tegen Japan in 1905. Dat was een krachtige stimulans voor de ontwikkeling van anti-koloniaal nationalisme in Azië. De Eerste Wereldoorlog had weliswaar Europese machtsverhoudingen tot inzet, maar vormde onbedoeld het begin van de abdicatie van Europa als centrum van de internationale politiek. De mondialisering van de internationale politiek kreeg pas goed zijn beslag in de Tweede Wereldoorlog met de gelijktijdigheid van oorlog in Europa en de Pacific. Zo werden twee machtsbalansen tot een. De opkomst van Japan trok de wereld samen tot een politiek geheel. Daardoor kon de Koude Oorlog voor het eerst een rivaliteit worden die de hele wereld ging beslaan. Door de verzwakking van Europa, bevestigd door de dekolonisatie, kwam de voorspelling van de Tocqueville uit, dat de twee flankmogendheden van de Europese machtsbalans de positie van de Europese kern zouden overnemen. Zij werden de eerste wereldmogendheden. Het was een wereld met gesloten kansen, waarin koloniale expansie uitgesloten was. De wereld van staten strekte zich over de hele wereld uit.

De Koude Oorlog was een conflict zoals Hobbes heeft beschreven - *having their weapons pointing, and their eyes fixed on each other*'. Hij kreeg een sterk ideologische lading, maar kan daar niet uit worden verklaard. Al was het voor beide rivalen onmogelijk om de wereldhegemonie te verwerven, zij gedroegen zich alsof hegemonie de inzet was. Dat maakte de Koude Oorlog tot een klassieke eliminatiestrijd, zij het dat die niet beslist kon worden. Kernwapens, het middel dat bij uitstek geschikt leek om de tegenstander uit te schakelen, bleek juist het tegengestelde gevolg

te hebben (van Benthem van den Bergh 1992). Dat bleek bij de eerste ernstige crisis, waarbij kernwapens de inzet waren. Tijdens de Cuba-crisis van 1962 wisten de politieke leiders dat zij elkaars samenlevingen in vergaande mate konden vernietigen. Dat was de belangrijkste reden waarom zij in korte tijd een compromis wisten te vinden. Maar tijdens de crisis bleek ook, dat er een aantal onbedoelde en niet te voorkomen situaties ontstonden die tot een kernoorlog hadden kunnen leiden. Meer nog dan het compromis brachten deze onaangename feiten de rivalen na afloop van de crisis zowel tot veiligheidssamenwerking als tot een op het voorkomen van crises gericht beleid. De Koude Oorlog in de oorspronkelijke zin van intense en actieve vijandigheid was in 1962 afgelopen. De rivaliteit zelf nog niet.

Maar de context van de strijd was sterk veranderd. Door het gevaar van nucleaire escalatie konden de rivalen alleen nog risico's nemen waar de tegenstander geen vitale belangen had, dus niet in Europa of het Midden-Oosten, maar wel in Vietnam, Centraal-Amerika, Oost-Europa, Afghanistan of Angola en Mozambique. Twee van die interventies (Vietnam en Afghanistan) bleken overigens te riskant, door de onverwachte kracht van de plaatselijke tegenstander. Die uitbalancering van militaire macht had ook een ontzuiterende invloed op de twee rivalen. Feitelijke confrontatie werd onmogelijk, zodat rhetoriek en bewapening (de strijd om de kruisvluchtwapens en het SDI) de plaats ervan innamen.

Vanuit een lange-termijnperspectief is het belangrijkste te verklaren gegeven, dat de strijd om hegemonie tussen de twee tot de tanden bewapende en wereldwijd opererende wereldmogendheden vreedzaam is beslecht. Mondialisering (1) - met name de snelle technologische ontwikkeling - heeft hieraan bijgedragen. De Sovjet-Unie verloor hierdoor politieke legitimiteit en economisch en technologisch concurrentievermogen. Het Sovjetstelsel moest hervormd om de Sovjet-Unie op de lange duur een wereldmogendheid te laten blijven. Maar alleen de buitenlandse politiek, niet het stelsel zelf kon worden hervormd. Het SDI toonde de achterstand, maar die was al sinds de jaren zestig bekend. Het nucleaire arsenaal van de Sovjet-Unie was onaantastbaar genoeg om de rivaliteit met de Verenigde Staten nog jaren vol te houden. SDI vormde geen militaire bedreiging.

## **De nucleaire revolutie**

Een belangrijke voorwaarde voor het vreedzame einde van wat de 'Koude Oorlog' bleef heten was de ontwikkeling van wat ik eerder 'gemeenschappelijke afschrikking' heb genoemd, het gegeven dat staten met een on-

kwetsbaar en goed beveiligd nucleair arsenaal worden afgeschrikt van het nemen van enig riskant initiatief (dat kan leiden tot een ernstige crisis of militaire confrontatie) omdat zij er nooit zeker van kunnen zijn dat dit niet tot nucleaire escalatie zal leiden (van Benthem van den Bergh 1992). Dat gedeelde gevaar was de grondslag van het uiterst voorzichtige gedrag - dat politieke retoriek en bewapeningsgedrag overigens nauwelijks beïnvloedde - van de twee rivalen. Maar dat niet alleen: de gemeenschappelijke afschrikking en de daarop gebaseerde verwachting van vreedzaam gedrag van de tegenstander maakten het voor Gorbatsjov mogelijk om af te zien van de strategie van het offensief, die een eventuele oorlog buiten het grondgebied van de Sovjet-Unie moest houden en die zowel conventioneel overwicht als de beheersing van Oost-Europa (waar een eventueel conflict immers had moeten worden uitgevochten) noodzakelijk maakte. Die revolutionaire beslissing van Gorbatsjov en de aanvaarding ervan door de generaals, die zonder het nucleaire argument niet goed denkbaar was, was een noodzakelijke voorwaarde voor de bevrijding van Oost-Europa en de val van de muur.

De bovenstaande analyse was nodig om de vraag te kunnen beantwoorden of zich te eniger tijd opnieuw een 'koude oorlog' tussen wereldmogendheden zal ontwikkelen. Vanuit zowel het realisme als Elias' analyse van het monopoliemechanisme wordt die vraag bevestigend beantwoord, al valt er niets over het 'wanneer' te zeggen. De volgende vraag is dan welke mogelijke uitdagers van de huidige singuliere positie van de Verenigde Staten zich zullen aandienen. Daarover bestaat een redelijke mate van overeenstemming: de Europese Unie is economisch sterk genoeg, maar kan zich onvoldoende verenigen om politiek en militair sterk genoeg te zijn; Rusland is te zeer verzwakt; Japan is alleen economisch een wereldmogendheid en moet teveel obstakels overwinnen om een militaire macht te kunnen worden; en voor Duitsland geldt hetzelfde. Het is niet uitgesloten dat Japan en Duitsland als gevolg van weer oplevende mondiale rivaliteit zich gedwongen zullen voelen om een kernwapenarsenaal op te bouwen, maar daarmee zijn zij nog geen serieuze rivaal van de Verenigde Staten. Omdat China al een kernwapenarsenaal heeft, en over enige decennia ook economisch machtig genoeg zal zijn, is China vooralsnog de enige mogendheid die over enige decennia Amerika zou kunnen uitdagen. De Amerikaanse machtspositie is bovendien - vooral door binnenlandse problemen - aan erosie onderhevig.

Maar hoe relevant is dit uitgangspunt van klassieke rivaliteit tussen grote mogendheden nog? De nucleaire revolutie heeft de gemeenschappelijke afschrikking voortgebracht als relatiepatroon, dat nucleaire mogendheden

dwingt tot uiterst voorzichtig crisis- en conflictgedrag. Dat geldt voor alle staten die beschikken over een onkwetsbaar en goed beveiligd kernwapenarsenaal, inbegrepen toereikende 'C3I' (Command, Control, Communications, Intelligence). Nu zijn dat nog alleen de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad - de Verenigde Staten, Rusland, China, Frankrijk en Engeland. Als nucleaire mogendheden kunnen zij zich de traditionele rivaliteit, die de mogelijkheid van oorlog insloot, niet meer veroorloven. Mochten er nieuwe volledige kernmachten bijkomen, geldt de dwang tot crisisvoorkomend gedrag ook voor hen. De vraag is of dit nieuwe gegeven ook zal leiden tot meer veiligheidssamenwerking tussen de nucleaire mogendheden of tot het 'alsof' gedrag, waarbij in bewapeningsbeleid en politieke retoriek vijandschap beleden kan blijven. Omdat de nucleaire mogendheden hun oligopolie willen behouden proberen ze zo actief verdere nucleaire proliferatie te voorkomen. Maar ook nieuwe kernwapenstaten als Pakistan en India hebben al belang bij gemeenschappelijke afschrikking.

Gemeenschappelijke afschrikking is niet volstrekt waterdicht, maar de kans dat hij niet zal werken is uiterst klein, ook bij meer dan twee kernwapenstaten. De betekenis van de nucleaire revolutie is ook na de Koude Oorlog aanzienlijk: grote oorlogen - oorlogen zoals de dertigjarige, de Napoleontische, de twee Wereldoorlogen, waarin hegemonie of de rangorde van de macht van de grote mogendheden op het spel stond - zijn onmogelijk geworden of leiden tot wederzijdse vernietiging. Ze kunnen niet meer door een van de rivalen worden gewonnen. Hegemonie als uitkomst van een eliminatiestrijd en als grondslag van een wereldstaat is onbereikbaar geworden.

## **De nucleaire revolutie als mondialiseringsproces**

Wat heeft de nucleaire revolutie met mondialisering te maken? Het is een voorbeeld van een technische ontwikkeling die aanvankelijk maar weinig staten beheersen en benutten (vgl. Goudsblom 1992). De verspreiding van die kennis over de wereld als geheel valt zoals ook vroeger waarschijnlijk niet te verhinderen. Het leveren van kennis voor het vervaardigen van kernenergie als substituut heeft wel gewerkt, maar niet kernwapenprogramma's als van Irak en Noord-Korea kunnen tegengaan. In de Verenigde Staten wordt nucleaire proliferatie nu als rechtstreekse bedreiging geformuleerd. Tegen mogelijke aanvallen van derde staten op Amerikaans (en Europees) grondgebied zou 'strategische verdediging' - de restanten van het SDI - nodig zijn. Maar zou stilzwijgende afschrikking niet voldoen? Het valt niet in te zien waarom Afrikaanse of Aziatische politieke leiders suïci-



dale risico's zouden nemen. Een in theorie moeilijker probleem zou de dreiging met een kernexplosie door een niet-gouvernementele (terroristische) groep zijn. Daartegen helpt besef van de mogelijkheid van een tegenaanval niet, alleen misschien internationale samenwerking, met name van geheime diensten. Het is in dit verband interessant, dat onlangs zowel Frankrijk en China tot het Non Proliferatie Verdrag zijn toegetreden. Van buitenstaanders - gedwarsboomd in hun streven kernwapenstaat te worden door respectievelijk de Verenigde Staten en de Sovjet Unie - werden zij gevestigden. De Verenigde Staten, aanvankelijk fel tegenstander van de 'force de frappe', heeft later Frankrijk met de opbouw van een commandocentrum voor raketten (C3I vermogen) geholpen. Samenwerking ter beveiliging van nucleaire arsenalen en het voorkomen van onbedoelde escalatie tussen de 'grote vijf' is zeker mogelijk, al wordt er - althans openlijk - weinig aandacht aan besteed. Het terugdringen van de overmatige omvang van de kernwapenarsenalen (START I, II en verder) blijft een moeilijk punt. Concurrentie en samenwerking zullen ook op dit terrein ongemakkelijk blijven samengaan.

De nucleaire revolutie heeft niet alleen een de gehele wereld omspannende dreiging doen ontstaan en van de wereld één overlevingseenheid gemaakt, maar ook de nucleaire grote mogendheden gedwongen in vergaande mate rekening met elkaar te houden en samen te werken. Hun rivaliteit kan niet meer zoals vroeger tot grote oorlogen leiden, zoals de twee wereldoorlogen in deze eeuw. Maar de gemeenschappelijke afschrikkende werkt niet bij conflicten tussen staten die buiten de invloedssfeer of bondgenootschappen van grote mogendheden vallen (zoals bijvoorbeeld Ecuador en Peru), en bij conflicten binnen staten, die de afgelopen jaren het meest frequent zijn geworden.

De vraag kan worden gesteld waarom de vijf kernwapenstaten elkaar wel ontzien en een ernstige politieke crisis tussen elkaar vermijden, maar op andere terreinen, zoals het milieu, handelspolitiek of economische recessies, soms samenwerken, soms elkaar tegenwerken. Het antwoord is niet zo moeilijk. Bij kernwapens gaat het om het gevaar van wederzijdse vernietiging. De mogelijke schade, die het tarten daarvan kan veroorzaken is zo onvoorstelbaar groot - en raakt de besluitvormers zelf - dat er een dwang tot terughoudend en voorzichtig gedrag ontstaat.

Een zo sterke dwang bestaat er op geen enkel ander terrein van samenwerking tussen staten. Daarom kan van een nucleaire revolutie worden gesproken, die mondialisering (2) meer vooruit heeft gebracht dan welk aspect van mondialisering (1) ook. Bij alle andere vormen van internationale samenwerking blijft politieke strijd over de bepaling van nationaal belang en de gewenste mate van samenwerking cruciaal. Dat geldt ook

voor de Europese integratie. Mondialisering (1) heeft aan die houding van staten tot nog toe weinig veranderd, hoe sterk de rationele en morele argumenten voor mondialisering (2) ook zijn. Mondialisering (1) kan dus geen substituut zijn voor het zoeken naar middelen om samenwerking tussen staten te versterken (zoals in het Carlsson Report 1995). Mondialisering (2) komt niet vanzelf.

## Literatuur

- Bentham van den Bergh, Godfried van, *The Nuclear Revolution and the End of the Cold War: Forced Restraint*. Basingstoke: Macmillan, 1992.
- The Carlsson Report on Global Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- Carr, E.H., *The Twenty Years' Crisis 1919-1939; An Introduction to the Study of International Relations*. London: Macmillan, 1946.
- Doyle, Michael, 'Kant, liberal legacies and foreign affairs', *Philosophy and Public Affairs*, Vol.12, Summer and Autumn 1983.
- Elias, Norbert, *The Civilizing Process*, Vol.II, *State Formation and Civilization*. Oxford: Basil Blackwell, 1982 [1939].
- Elias, Norbert, *What is Sociology?* London: Hutchison, 1978.
- Elias, Norbert, Processes of State Formation and Nation Building, *Transactions of the 7th World Congress of Sociology*, Varna, 1970.
- Goudsblom, J., *Vuur en Beschaving*. Amsterdam: Meulenhoff, 1992.
- Hobbes, Thomas, *Leviathan*, J.M.Dent, London, 1962, [1651].
- Keohane, Robert (ed.), *Neo-Realism and its Critics*. New York: Columbia University Press, 1986.
- Keohane, Robert & Stanley Hoffmann (ed.), *The New European Community: Decision Making and Institutional Change*. Boulder: Westview Press, 1991.
- Luard, Evan, *The Globalization of Politics*. Basingstoke: Macmillan 1990.
- McNeill, William H., *The Rise of the West: a History of the Human Community*. Chicago: Chicago University Press, 1963.
- Milward, A.S., *Rescue of the Nation State*. London: Routledge, 1992.
- Nobel, J.W., *De Utopie van het Realisme*. Amsterdam: Jan Mets, 1985.
- Robertson, Roland, *Globalization: Social Theory and Global Culture*. London: Sage, 1992.
- Tilly, Charles, *Coercion, Capital, and European States*. Oxford: Basil Blackwell, 1990.
- Uchitel, Anne, Interdependence and Instability, in: Jack Snyder & Robert Jervis (eds.), *Coping with Complexity in the International System*. Boulder: Westview Press, 1993.
- Waltz, Kenneth, *Theory of International Politics*. New York: Random House, 1979.