

Inhoud

Inleiding 9

I Het tijdperk van het internationalisme 21

Proloog: Het Europees concert, 1815-1914 23

1 Onder het teken van het internationale 35

2 Broederschap 55

3 Het rijk der wet 92

4 Verenigd door de wetenschap 125

5 De Volkenbond 150

6 De strijd der ideologieën 193

II Wereldbestuur op zijn Amerikaans 233

7 'De Volkenbond is dood. Lang leve de Verenigde Naties.' 235

8 De werkelijkheid van de Koude Oorlog, 1945-1949 262

9 De tweede wereld en de derde 297

10 Ontwikkelingswerk als wereldmakerij, 1949-1973 331

11 De Verenigde Staten in de oppositie 369

12 De echte Nieuwe Internationale Economische Orde 412

13 De wetten der mensheid 452

14 Wat blijft: de crisis in Europa en daarna 483

Noten 509

Register 553

Inleiding

De door het einde van de Koude Oorlog opgewekte chiliastische heilsverwachtingen kwamen eind 1988 voor het eerst aan de oppervlakte, toen de secretaris-generaal van de Communistische Partij van de Sovjet-Unie, Michail Gorbatsjov, een rede hield voor de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Nadat hij een forse unilaterale troepenvermindering langs de grenzen van de Sovjet-Unie had aangekondigd, riep hij op tot een 'nieuwe wereldorde' waarbinnen ideologische verschillen zouden wegsmelten.

Terwijl Amerikaanse intellectuelen het einde van de geschiedenis begroetten, kwam de Amerikaanse president George H.W. Bush met zijn eigen versie van 'the vision thing'. In een rede voor het Amerikaanse Congres kort na de Irakese inval in Koeweit beloofde hij de troepen van Saddam Hoessein te verdrijven en voorspelde hij dat:

Uit deze moeilijke tijden, [...] een nieuwe wereldorde kan voortkomen: een nieuw tijdperk dat krachtiger zal zijn in zijn streven naar rechtvaardigheid, en veiliger in zijn streven naar vrede. Een tijdperk waarin alle landen ter wereld, Oost en West, Noord en Zuid, in staat zullen zijn om in vrede en voorspoed te leven. Honderd generaties hebben dit zo moeilijk vindbare pad naar de vrede gezocht, terwijl duizend oorlogen woedden. Vandaag doet deze nieuwe wereld verwoede pogingen om geboren te worden.¹

Zowel voor Gorbatsjov als voor Bush vormden de afnemende spanningen tussen de supermachten voorboden van een tijdperk van internationale samenwerking, waarin de Verenigde Naties nieuw leven zou worden ingeblazen, maar in de ogen van anderen hadden deze ontwik-

kelingen meer weg van het begin van een universele tirannie. In zijn bestseller *The New World Order* uit 1991 waarschuwde televisiedominie Pat Robertson de Amerikanen voor de boosaardige machten die in naam van de goede zaak complotten smeedden om de hele wereld in hun greep te krijgen. Een paar jaar later lag er een apocalyptische thriller in de Amerikaanse boekwinkels, waarin de antichrist de vorm heeft aangenomen van een knappe, welbespraakte en charismatische jonge secretaris-generaal van de Verenigde Naties. Deze antiheld van dominie Tim LaHayes bestseller *Left Behind* is de genadeloze Roemeen Nicolae Carpathia, een gewelddadige man die zich voordoeft als vredesapostel en die de Verenigde Naties wil gebruiken om een wereldwijde totalitaire dictatuur te vestigen.²

Sommige mensen die bijzonder sterk gekant waren tegen grotere macht voor de Verenigde Naties, dachten vol schrik terug aan de voorspellingen van H.G. Wells. In zijn toekomstfantasie *The Shape of Things to Come* had die de uiteindelijke triomf van een wereldregering voorspeld – die door hem werd omschreven als ‘overduidelijk de enig mogelijke oplossing voor het menselijke probleem’. In zijn boek voorspeld Wells een tienjarige oorlog in Europa, gevolgd door een verwoestende epidemie en het vrijwel volledig ineensinken van de beschaving – een langdurige afdaling in de chaos die pas een halt werd toegevoerd toen een Engelssprekende *Dictatorship of the Air* alle georganiseerde godsdiensten ter wereld verpletterde en daarmee een tijdperk van wereldwijde stabiliteit inluidde. Een paar jaar later, toen de door hem voorspelde oorlog in Polen begon, riep de Britse romancier zijn lezers op om te strijden voor de betere toekomst die door de ‘nieuwe wereldorde’ zou worden ingeleid.

‘Talloze mensen [...] zullen de nieuwe wereldorde haten [...] en zullen sterven terwijl ze daartegen protesteren,’ schreef Wells in de eerste maanden van de oorlog. ‘We zullen rekening moeten houden met het leed van een generatie van mensen vol wrok en onvrede.’ Tijdens de eerste presidentscampagne van het nieuwe millennium bracht de rechtse kandidaat Pat Buchanan zijn publiek die passage weer in herinnering. ‘Nou, meneer Wells,’ verklaarde hij, ‘wij zijn die mensen vol wrok en onvrede die u bedoelt.’ Zoals wel blijkt uit de minuscule 0,4 procent van de stemmen die hij wist te halen, was Buchanans nationalisme extreem,

maar al vóór de overwinning van George W. Bush was het onmiskenbaar dat het enthousiasme voor de Verenigde Naties en andere internationale instellingen onder de Amerikaanse bevolking sterk gedaald was, en dat bleek eveneens uit het vernietigende commentaar dat werd geuit bij elke gelegenheid dat het Congres debatteerde over de Amerikaanse financiële bijdrage aan de een of andere internationale organisatie. Ook de nieuwe president keerde het multilateralisme van zijn vader in het openbaar vrij nadrukkelijk de rug toe. ‘God zij dank voor de dood van de Verenigde Naties,’ schreef een van Bush’ adviseurs, de neoconservatief Richard Perle, in maart 2003 terwijl het bommen regende op Bagdad.³

Er is echter meer dan alleen het verstrijken van de tijd dat Wells’ *The Shape of Things to Come* scheidt van Tim LaHaye, Pat Buchanan en George W. Bush. De technocratische zelfverzekerdheid van het Britse imperiale modernisme aan het begin van de twintigste eeuw staat in schril contrast met de libertaire angsten waardoor het Amerikaanse *heartland* aan het einde van diezelfde eeuw werd geplaagd. De Britten hadden alle vertrouwen gehad in het vermogen van regeringen en instituties om problemen duidelijk te benoemen en er vervolgens oplossingen voor te vinden, terwijl het *heartland* in *Big Government* in binnen- en buitenland juist de voortdurend aanwezige dreiging van totalitarisme zag. Natuurlijk waren er in Wells’ tijd meer dan voldoende mensen die zijn ideeën vergezocht vonden – net zoals de meeste Amerikanen al het geklets over zwarte helikopters en een nieuwe wereldorde die geschapen zal worden door een samenzwerende mondiale elite met grote scepsis aanhoren. En natuurlijk is het Amerikaanse buitenlandbeleid sinds het tragische fiasco van Irak weer teruggekeerd naar het multilateralisme – gedurende de tweede ambtstermijn van Bush aanvankelijk schoorvoetend, en later onder Barack Obama met heel wat meer inzet en overtuiging. Toch is de afstand die onze tijd scheidt van die van Wells maar al te reëel. Een tijdperk dat vertrouwen koesterde in de idee van internationale instellingen heeft plaatsgemaakt voor een tijdperk waarin dat vertrouwen verloren is gegaan.

Dat is echter niet het enige wat we zijn kwijtgeraakt, want de wellsi-aanse idee van een rationele supranationale wereldregering was niet meer dan een extreme variant binnen een enorm breed scala aan secu-

liere internationalistische ideologieën die in sommige gevallen al bijna twee eeuwen geleden zijn ontstaan. Anders dan Wells streefden communisten, vrijemarktkapitalisten en anarchisten er allen naar om de staat voorbij te komen, en stelden ze zich daarbij een soort postpolitieke vermenging der volken voor. Ergens halverwege tussen een wereldregering en geen enkele regering bevindt zich een visioen van georganiseerde samenwerking tussen verschillende naties van het soort dat de inspiratie heeft gevormd voor de Verenigde Naties, de Europese Unie en andere multilaterale organisaties van dit type. (In technische termen is hier sprake van intergouvernementalisme dat in plaats komt van, of slechts zwak beïnvloed wordt door, supranationale instituties.) Al deze vormen van georganiseerde samenwerking liggen vervat in een ingewikkelde matrix van hoop en verlangens, angsten en fantasieën, maar wat ze vooral gemeen hebben is de droom van een betere toekomst voor de mensheid, die binnen ons bereik ligt en ons collectief een beter lot in het vooruitzicht stelt.

Het is niet mijn bedoeling om in dit boek mijn eigen alternatief uit te venten. In plaats daarvan wil ik hier de historische evolutie van de vele versies van deze droom verkennen, laten zien hoe sommige daarvan via de instituties waartoe ze de inspiratie hebben geleverd de vorm van de werkelijkheid hebben beïnvloed, en de vraag stellen wat er heden ten dage nog van deze dromen over is.

Voordat ze zich gedurende de twee eeuwen van westerse wereldhegemonie die nu ten einde lopen over de gehele wereld zouden verspreiden, waren deze ideeën en instituties ontstaan in Europa. Dit relaas is daarom in wezen een westers relaas, dat begint in de vroege negentiende eeuw, onder de diplomaten van de Europese restauratie. In 1815 schiepen zij het allereerste model voor een internationale regering – het permanente diplomatieke overleg van de grootmachten dat bekendstond als het Europees concert – om na de nederlaag van Napoleon het bestuur van het continent te regelen. Vanaf 1815 kwamen de Europese staatslieden regelmatig bijeen om te voorkomen dat één enkele natie ooit weer de andere zou gaan overheersen en om revolutionaire agitatie de kop in te drukken voordat die tot oorlog kon leiden. Al snel trad echter de dialectiek van these en antithese in werking. Het Europees concert was een reactie op Napoleon, maar het internationalisme zoals dat

in de negentiende eeuw werd opgevat, was vooral een reactie op het concert. Zelfs het woord ‘internationaal’ – dat in deze tijd in zwang kwam – had een radicale lading. Internationalisten omhelsden het nationalisme, de krachtigste transformatieve politieke overtuiging van die tijd, en gingen ervan uit dat nationalisme en internationalisme hand in hand zouden gaan om de wereld tot een beter en eerlijker oord te maken. Omdat ze ervan overtuigd waren dat ze de sleutels tot de toekomst in handen hadden, definieerden ze zichzelf voor een deel aan de hand van hun verzet tegen de conservatieve diplomaten voor wie ze grote weerzin voelden, maar daarnaast speelden ook hun onderlinge wrijvingen een belangrijke rol. Internationalisten als Karl Marx droomden ervan dat de arbeiders zich zouden verenigen; Giuseppe Mazzini, die een enorme hekel aan Marx had, hoopte juist dat republikeinse patriotten een wereld van natiestaten zouden smeden. ‘Evangelische christenen’ mobiliseerden zich om de broederschap van alle mensen wat sneller te kunnen bereiken. Handelaren en journalisten riepen op tot vrijhandel en de verbreiding van de industrie. Wetenschappers droomden van nieuwe universele talen, de verbreiding van technische kennis en grote technische projecten die de mensheid zouden verenigen. Anarchisten geloofden dat de staten zelf het probleem waren en vormden een Anarchistische Internationale, die echter geen lang bestaan beschoren was. Advocaten meenden dat politici het probleem vormden en drongen er bij staten op aan om de oorlog op te geven en hun onderlinge geschillen te laten bijleggen door middel van arbitrage of via een wereldrechtbank. Aan het einde van de negentiende eeuw hielden zelfs de geheime diensten van Europa internationale congressen over terreurbestrijding: het internationale domein had zich ontwikkeld tot de kaart waarop politieke groeperingen en ideologieën van zeer diverse pluimage alles intekenden wat ze hoopten en vreesden.

In de eerste hoofdstukken van dit boek beschrijf ik deze ontwikkelingen; in de daaropvolgende hoofdstukken geef ik een beschrijving van wat er is gebeurd nadat de architecten van een nieuwe wereldorde het internationalisme hadden omhelsd en hun ideeën op onvoorspelbare wijze verweven raakten met de machtspolitiek. Grote internationale organisaties als de Volkenbond en de Verenigde Naties zijn niet geleidelijk aan gegroeid. Integendeel zelfs: gesponsord door de groot-

machten, werden ze abrupt geboren, met de oorlog als vroedvrouw. Commentatoren uit het interbellum, die ervan overtuigd waren dat politieke instituties organisch dienen te ontstaan, begrepen dat juist deze nieuwigheid en kunstmatigheid een uitdaging vormde, en meenden dat als de Volkenbond erin zou slagen om grote delen van de mondiale opinie voor zich te winnen door middel van de idealen waarvan de Bond de concrete manifestatie vormde, hij zich daarmee de tijd zou verwerven om in de harten van de mensen geleidelijk aan net zo'n plaats te gaan innemen als de grote wereldrijken. Een onontkoombare spanning tussen de beperkte nationale belangen die de grootmachten door middel van deze nieuwe internationale organisaties wilden bevorderen en de universele retoriek en idealen van deze organisaties lag daarom vanaf hun ontstaan al in hun structuur vevat.

De meeste grootmachten in de geschiedenis hebben natuurlijk helemaal geen behoefte gehad aan zoiets als de Volkenbond, de Comintern of de Verenigde Naties. Zo wezen de nazi's het idee van internationale organisatie überhaupt van de hand. Wat werkelijk een verklaring vereist, is waarom de Britten op het hoogtepunt van hun wereldmacht, en na hen de Amerikanen, het eigenlijk de moeite waard hebben gevonden om tijd en politiek kapitaal te investeren in het opbouwen van internationale instituties. Geschiedkundigen die in hun geschriften het internationalisme bezingen als de geleidelijke triomf van een deugdzaam besef van wereldwijde broederschap, achten het over het algemeen niet de moeite waard om een dergelijke vraag te stellen; en datzelfde geldt voor geleerden die dergelijke instituties onmiddellijk afdoen als niet meer dan maskers voor de wensen van de grootmachten. Politicologen hebben zich wel degelijk beziggehouden met de vraag naar de voordelen van het multilateralisme, maar voornamelijk als onderdeel van een Amerikaanse conversatie tussen geleerden en beleidsmakers over het karakter van het Amerikaanse buitenlandbeleid en het nut van de Verenigde Naties voor de Amerikaanse nationale belangen. In het quasiwetenschappelijke jargon dat in deze kringen zo hoog gewaardeerd wordt, wordt veel gesproken van rationaliteit, lastendeling, speltheorie en risicologica. Maar omdat de belangrijkste functie van deze literatuur bestaat in het adviseren van de machthebbers in Washington, heeft ze tamelijk

weinig te zeggen over de ideologische doelstellingen van het liberale internationalisme in zijn verschillende incarnaties.⁴

In werkelijkheid hadden zowel Groot-Brittannië als de Verenigde Staten goede redenen om de compromissen te aanvaarden die inherent zijn aan een internationalistisch beleid. In 1918 steunden de Britten de Volkenbond omdat die door hen gezien werd als een middel om in Europa een nieuw territoriaal bestel te ratificeren en zo hun wereldrijk te redden; na de Tweede Wereldoorlog hebben de Amerikanen zich ingezet voor de opvolger van de Volkenbond om de onderlinge afspraken tussen de grootmachten beter in stand te kunnen houden en een kader te scheppen voor diplomatieke activiteiten die het wereldleiderschap aanvaardbaar zouden maken voor het Amerikaanse publiek – dat zich altijd al argwanend had getoond tegenover langdurige Amerikaanse verplichtingen overzee. Het hielp daarbij dat Washingtons participatie in de aangelegenheden van de rest van de wereld niet meer dan minimale risico's op inperking van de eigen handelingsvrijheid met zich meebracht, omdat de Verenigde Staten in staat bleken om universalisme en exceptionalisme met elkaar te combineren op een manier die zijn weerga in de geschiedenis niet kent; over het algemeen slaagden de Verenigde Staten erin om de regels op zo'n manier te formuleren dat die doorgaans hun kernbelangen dienden, en om een uitzonderingspositie voor zichzelf te creëren ten aanzien van regels die de Amerikaanse wetgevers niet bevielen. Omdat alle andere landen de Verenigde Staten zo graag bij de VN betrokken wilden houden dat ze bereid waren bijna alles te slikken, werd dit met twee maten meten getolereerd.

De macht over internationale organisaties en zeggenschap over de selectie van hun personeel waren en zijn daarom van vitaal belang voor de nauw bij deze organisaties betrokken mogendheden. Dat was zo in het verleden, toen aan het einde van de Eerste Wereldoorlog een Brit tot secretaris-generaal van de Volkenbond werd benoemd, en tegenwoordig is het niet anders, zoals blijkt uit een verslag waarin wordt beschreven hoe de Japanse kandidaat voor de functie van directeur-generaal van het Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA) in 2009 vertrouwelijk opmerkte tegen een Amerikaanse diplomaat dat hij zich 'ten aanzien van alle belangrijke strategische beslissingen stevig in het kamp van de Verenigde Staten bevond.'⁵ Toch is dit geen

verhaal dat zich op bevredigende wijze laat vertellen als niet meer dan een geschiedenis van manipulatie achter de schermen; de beleidsmakers in Washington dienen niet gezien te worden als hypocrieten, die het universalisme predikten terwijl ze in hun hart nationalisten waren gebleven. Oprechtheid vormde een essentieel smeermiddel voor het gehele mechanisme, dat niet had kunnen functioneren zonder het onder vele van de nauwst betrokkenen wijdverbreide geloof dat de waarden van het Amerikaanse liberalisme identiek waren aan die van de wereld als geheel.

De resultaten waren indrukwekkend, vooral na 1945. Zoals wel blijkt uit hun geschiedenis vallen multilaterale instituties door geen enkele lidstaat gemakkelijk te beheersen. Eigenlijk is hun gebrek aan gehoorzaamheid altijd een van de meest overtuigende unilateralistische bezwaren tegen dergelijke instituties geweest, en vormt die ongehoorzaamheid ook de belangrijkste reden waarom de Amerikanen in de jaren zeventig afstand hebben genomen van de Verenigde Naties om zich vervolgens op de Wereldbank, de GATT en het IMF te richten – die zich heel wat gemakkelijker lieten sturen. Deze complicaties, spanningen en vervreemding tussen vroegere vrienden doen echter niet af aan het feit dat de razendsnelle opkomst van de Amerikaanse wereldmacht na 1945 onvoorstelbaar is zonder de hulp en de dekmantel van het hele arsenaal aan internationale instituties en de grootse en nobele ambities waarvan die de concrete manifestatie vormden: het stabiliseren van munteenheden, het uitroeien van alle besmettelijke ziekten, de verbreiding van democratie en groei, en dat alles op wereldschaal.

Heden ten dage wordt er meer wereldomvattend beleid gemaakt, in meer verschillende vormen, dan ooit tevoren, en degene die argeloos begint aan een onderzoek daarnaar, merkt al snel dat hij of zij rondstompelt door een landschap van obscure acroniemen die zich eindeeloos ver uitstrekken totdat ze oplossen in een bureaucratische mist. Er zijn militaire bondgenootschappen, zoals de NAVO en de WEU; intergouvernementele organisaties naar klassiek model, van de VN tot gespecialiseerde instellingen als de ILO, ICAO, ICC, WHO en de GATT; regionale organisaties, zoals de Raad van Europa, de Europese Commissie en de Organisaties van Amerikaanse en Afrikaanse Staten; postimperiale clubs, als het Britse Gemenebest en de Organisation Internationale

de la Francophonie; quasistaten als de Europese Unie; en reguliere topconferenties als de G20. Het enorme aantal ngo's van allerlei slag, waarvan vele nu een min of meer geformaliseerde rol spelen in de wereldpolitiek, dient al evenmin over het hoofd gezien te worden.

Het is nooit eenvoudig geweest om je een weg te zoeken door dit drukbevolkte en voortdurend van vorm veranderende terrein, en het gaat op korte termijn nog moeilijker worden. Want hoewel het internationalisme is ontsproten aan westerse politieke filosofieën en de behoeften van de grootmachten, is het nu duidelijk aan het doorgroeien tot iets veel meerpoligers, dat zich gestaag verder uitbreidt. De drempel die we oversteken nu het westerse deel van het wereld-bbp voor het eerst in minstens twee eeuwen onder de 50 procent is gedaald, is van zo'n groot belang dat het nauwelijks mogelijk is om op dit punt te overdrijven. Terwijl nieuwe staten als Brazilië, India, Indonesië en China zich steeds meer macht en invloed verwerven, zal het internationale systeem (een geruststellende uitdrukking die eerder verduisterend dan verhelderend werkt) ingrijpend veranderen, en als gevolg van deze veranderingen zal er ongetwijfeld veel meer geschreven worden vanuit het gezichtspunt van wat ooit de derde wereld werd genoemd, om zo de geschiedenis die hier verteld wordt in een ander kader te plaatsen. Dit boek richt zich vooral op de Europese en Amerikaanse actoren die primair verantwoordelijk zijn geweest voor het institutionele en conceptuele apparaat waaruit de huidige wereldorde is voortgekomen. In een tijd van immense verwarring over doel en duurzaamheid van onze internationale instellingen kan een beter begrip van de ontstaansgeschiedenis daarvan ons van nut zijn. Tegenwoordig is zelfs de woordenschat waarmee we begrijpen wat onze plaats in de wereld is, gegijzeld door verward denken en slecht verwoorde uitgangspunten. Wat is *governance*? Wie spreekt namens de burgersamenleving (*civil society*)? Bestaan er eigenlijk wel ngo's? Het regeren van de wereld is een idee die voortdurend evolueert, en een geschiedschrijving daarvan zal misschien geen definitieve antwoorden op dergelijke vragen opleveren, maar wel enkele wegwijzers bieden.

Dit boek is in vele opzichten een voortbrengsel van de universiteit van Columbia. Misschien is er geen enkele universiteit die beter geschikt is

voor reflectie op de relatie tussen internationale instituties en nationale macht, en ik heb veel gehad aan een groep collega's en studenten die beschikken over een kennis over dit onderwerp die haar weerga niet kent. Mijn dank gaat in de eerste plaats uit naar de volgende mensen, die grote delen van het manuscript hebben doorgelezen, en in sommige gevallen zelfs het manuscript in zijn geheel. Voor hun immens genereuze hulp: Michele Alacevich, Matthew Connelly, Marwa Elshakry, Nicholas Guillhot, Daniel Immerwahr, Martti Koskenniemi, Thomas Meaney, Samuel Moyn, Anders Stephanson en Stephen Wertheim. Ik heb ook enorm veel geleerd van Alan Brinkley, Deborah Coen, Vicky de Grazia, Nick Dirks, Carol Gluck, Jean-Marie Guehenno, Ira Katznelson, Greg Mann, Andy Nathan, Susan Pedersen, Rhiannon Stephens en Fritz Stern. Studenten bij wie ik in de schuld sta vanwege hun eigen werk op dit terrein en voor de stimulerende gesprekken die ik met hen heb gevoerd, zijn onder meer Dov Friedman, Aimee Genell, Mira Siegelberg en Natasha Wheatley. Speciale dank ben ik verschuldigd aan Stephen Wertheim, niet alleen voor zijn strenge kritiek maar ook voor gesprekken die begonnen op de dag dat hij onze faculteit bezocht om te zien of die hem beviel – gesprekken die naar ik hoop nog lang zullen doorgaan nadat zijn eigen dissertatie is voltooid. Voor hun hulp bij diverse aspecten van dit steeds verder uitdijende project, ook mijn dank aan Nikos Alivizatos, Margaret Anstee, Elia Armstrong, Duncan Bell, Eyal Benveniste, Manu Bhagavan, Fergus Bremner, Christina Burnett, Bruce Burnside, Benjamin Coates, Saul Dubow, Michael Doyle, Jan Eckel, Edhem Eldem, François Furstenberg, Maurice Fraser, Paul Goodman, Michael Gordin, Greg Grandin, Cecilia Guevara, William Hagen, David Kennedy, Thomas Kelley, John Kelly, Daniel Laqua, Peter Mandler, Petros Mavroidis, Jeanne Morefield, José Moya, Timothy Nunan, Dan Plesch, Silvio Pons, Gwen Robinson, Carne Ross, Steve Shapin, Brendan Simms, Bradley Simpson, Fritz Stern, Gillian Tett, Nicholas Theocarakis, John Thompson, Yanis Varoufakis, Joseph Weiler, Carl Wennerlind en John Witt. Voor de gelegenheid om argumenten uit dit boek los te laten op verschillende groepen toehoorders, dank ik Helmut Berghoff, Halil Berktaş, Jim Chandler, John Coatsworth, Jonathan Hall, Stefan-Ludwig Hoffmann, Claudia Koonz, Thomas Laqueur, Jim Lehnig, John McGowan, Gyan

Prakash en Brigitta van Rheinberg, David Priestland, Susan Sutton en Adam Tooze. Met hernieuwde waardering voor de briljante wijze waarop ze kritiek wisten te vermengen met geduld en aanmoediging, bedank ik mijn redacteurs Scott Moyers en Simon Winde. Verder dank voor zijn steun aan de allerbeste literair agent die er maar is, Andrew Wylie. Ik begon net met het schrijven van dit boek toen mijn vader overleed, en daarna heeft het zich ontwikkeld tot een manier om na te denken over de prestaties en het wereldbeeld van zijn generatie: ik wil daarom hier mijn waardering uiten voor de invloed die hij op mij heeft gehad, en voor de aanmoedigingen van mijn moeder. Het meeste, onmetelijk veel zelfs, ben ik echter verschuldigd aan Marwa Elshakry: met veel liefde draag ik dit boek op aan haar en aan onze twee kinderen, Selma en Jed.

New York, mei 2012

DEEL I

Het tijdperk van het internationalisme

Proloog: Het Europees concert, 1815-1914

Een verschijnsel dat zijn weerga in de wereldgeschiedenis niet kent.
– Friedrich von Gentz, 1818¹

In 1953, het jaar van Stalins dood, had de jonge Henry Kissinger zijn militaire dienstplicht al voltooid, en na een snelle studie aan de universiteit van Harvard legde hij nu de laatste hand aan zijn proefschrift. Zijn onderwerp – iets wat schijnbaar alleen van belang was voor historici – was hoe de grootmachten er na de nederlaag van Napoleon, bijna anderhalve eeuw geleden, in geslaagd waren om vrede te stichten in Europa. De belangrijkste personages waren de vier grote overwinnaars – Oostenrijk, Rusland, Groot-Brittannië en Pruisen – en hun diplomaten. Lang nadat Napoleon in ballingschap was gezonden, waren ze nog regelmatig bijeengekomen, en na het herstel van de Franse monarchie hadden ze toegelaten dat ook Frankrijk zich bij hen aansloot. Daarna waren ze telkens weer bijeengekomen als een crisis de stabiliteit van het continent bedreigde. Het relaas van hun bijeenkomsten bevatte plaatsen als Aix-la-Chapelle, Laibach en Troppau, plaatsen die alleen al door hun namen de sfeer van een bedompt verleden opriepen, maar Kissinger meende er een les in te ontwaren die voor zijn nieuwe vaderland van blijvende waarde kon zijn. Van lang geleden gestorven Europese aristocraten als Metternich en Castlereagh konden de Verenigde Staten leren hoe je een revolutionaire supermacht – want voor ‘Frankrijk’ kon je ook ‘Sovjet-Unie’ lezen – in toom kon houden en hem kon laten gehoorzamen aan de regels van het internationale spel.

Dat Henry Kissinger zijn aandacht richtte op het Europees concert (*‘concert européen’*), zoals deze coalitie wel genoemd werd, was ook om andere redenen begrijpelijk. Ook destijds al waren de architecten van

deze coalitie zich ervan bewust geweest dat ze een vernieuwing in de internationale betrekkingen teweegbrachten. Friedrich von Gentz, de rechterhand van de Oostenrijkse kanselier Metternich, had het concert omschreven als ‘een verschijnsel dat zijn weerga in de wereldgeschiedenis niet kent’. Vóór de Franse revolutie was er een eindeloze reeks allianties van staten en heersers geweest, allianties die voortdurend wisselden om de heersende machtsbalans te bewaren of juist te verstoren. De oorlog tegen Frankrijk was op deze wijze begonnen, als een traditioneel conflict, maar hij was geëindigd, schreef Gentz in 1818, als iets nieuws – ‘een principe van algemene eenheid, waarin alle staten collectief verenigd waren binnen een federatieve band, onder begeleiding van de vijf belangrijkste mogendheden’.²

Hoewel Napoleon de katalysator van dit proces was geweest, was zijn eigen beeld van de wijze waarop Europa geregeerd diende te worden heel anders geweest. Toen hij tijdens de terugtocht uit Moskou, nog maar enkele jaren geleden, in zijn pelsmantel gehuld in zijn koets zat, had hij een poging gedaan om de markies de Caulaincourt, zijn minister van Buitenlandse Zaken en iemand die geen blad voor de mond nam, ervan te overtuigen dat hij had gestreden ‘in het belang van het oude Europa en de beschaving’. Caulaincourt wond er echter geen doekjes om. ‘Ze vrezten Uwe Majesteit,’ zei hij tegen de keizer. ‘Regeringen zijn bang voor een universele monarchie.’ Het Franse bewind, dat ernaar streefde het hele continent te overheersen, had onder de Europese volken veel verzet opgeroepen en ‘haat jegens u tot een nationale kracht gemaakt’. Waar de Fransen eenheid zochten, hechtte het concert juist veel waarde aan verscheidenheid. Napoleon had ernaar gestreefd om in een groot deel van Europa een reeks nieuwe, uniforme wetboeken in te voeren, maar zijn tegenstanders stonden erop om de constitutionele, wettelijke en maatschappelijke verschillen in stand te houden waarmee de verschillende naties zich van elkaar onderscheidden. Napoleon had vorsten van hun troon gestoten en zijn eigen familieleden en collega’s gekroond; de mogendheden die samen het concert vormden, wilden legitieme vorsten beschermen en waar nodig in hun macht herstellen. Maar natuurlijk streefde Napoleon er vooral naar om Frankrijk meer macht te verschaffen dan alle andere landen, terwijl de andere naties van mening waren dat geen enkele natie ooit alle andere moest kunnen overheersen.³

De leden van het concert geloofden echter niet dat alle staten gelijk waren... dat zou iets heel anders zijn geweest. Ze waren zich ervan bewust dat het lot van Europa in hun handen lag, en beschouwden zichzelf als de belangrijkste garantie voor Europese stabiliteit. In maart 1814 spraken de vier mogendheden af dat hun alliantie minstens twintig jaar zou duren, en na Waterloo stelden ze plannen op voor regelmatig overleg over hun 'gemeenschappelijke belangen'. Onder koning Louis XVIII uit het geslacht Bourbon werd Frankrijk weer in de familie toegelaten. De kleinere Europese vorstenhuizen werden echter nadrukkelijk in de marge gedrongen, iets wat ze alleen maar verdroegen omwille van de vrede en omdat het hun aan alternatieven ontbrak. In de woorden van Gentz: 'Staten van het tweede, derde en vierde garnituur schikken zich stilzwijgend naar wat door de vier belangrijkste grootmachten wordt besloten, ook al is er in dit opzicht nooit iets uitdrukkelijk overeengekomen.'

De rechtvaardiging voor deze hiërarchie – in ieder geval in het denken van de grootmachten – was dat ze daarmee de collectieve belangen van het continent verwoordden. 'En dus lijkt Europa nu werkelijk een grote politieke familie te vormen,' schreef Gentz, 'een familie die verenigd is onder auspiciën van een hoog tribunaal dat het zelf geschapen heeft, waarvan de leden zichzelf en alle betrokkenen het vredige genot van hun respectieve rechten garanderen.' De zegevierende coalitie tegen Napoleon ontwikkelde zich zo tot een politiek instrument dat net zoveel van rechten en wetten in naam van Europa sprak als Napoleon dat had gedaan. Maar in naam van Europa waren natuurlijk vele verschillende programma's mogelijk, en de kleine staten stonden niet alleen in hun bezwaren tegen de aanspraak op de heerschappij van deze vijf samenwerkende grootmachten.

Want het concert zelf had een uiterst conservatieve opvatting van zijn missie. Het was gebaseerd op respect voor vorsten en hiërarchie, en verkoos orde boven gelijkheid en stabiliteit boven rechtvaardigheid. Wat voor Gentz en zijn superieuren zo ongebruikelijk en verontrustend was geweest aan de napoleontische oorlogen was niet dat die door Frankrijk waren gevoerd, maar dat de Fransen hadden geprobeerd hun revolutie te exporteren. Hoewel Gentz bij de filosoof Immanuel Kant had gestudeerd, had hij zich naderhand bekeerd tot de zienswijze van

Edmund Burke, die inhield dat de triomf van de Franse Revolutie tot niets minder dan de dood van Europa zou leiden. Volgens de Engelse parlementariër Burke plaatste het jakobijnse streven om alle erfelijke instituties omver te werpen de revolutionairen buiten de beschaving, en om die reden kon een oorlog tegen hen geen beperkt conflict blijven, zoals de conflicten die in het verleden waren uitgevochten, maar zou die oorlog tot de totale verdelging van hun ideeën en hun macht moeten leiden. Gentz was het daarmee eens, maar anders dan Burke meende hij dat er te veel veranderd was om een restauratie van de oude orde nog mogelijk te maken.

Om van de oude wereld te redden wat er nog te redden viel, dienden er volkomen nieuwe arrangementen gemaakt te worden tussen de Europese staten. 'De dingen moeten veranderen om hetzelfde te kunnen blijven.' Deze wijsheid, die naderhand verwoord zou worden in *De tijgerkat*, Giuseppe di Lampedusa's grote roman over negentiende-eeuwse politieke veranderingen, werd door niemand beter begrepen dan door Gentz en Metternich.

Het kwam dan ook niet als een verrassing dat het Europees concert aanspraak maakte op het recht om overal op het continent in te grijpen in de binnenlandse aangelegenheden van andere staten. Gentz prees het concert omdat het de internationale betrekkingen snel had weten te stabiliseren, maar overal zag hij mogelijke revoluties. 'Het binnenland van alle Europese landen,' schreef hij in 1818, 'wordt zonder uitzondering geteisterd door een brandende koorts, die de begeleider of voorbode vormt van het meest gewelddadige oproer dat de beschaafde wereld heeft gezien sinds de val van het Romeinse rijk. Het is een worsteling, het is een strijd op leven en dood tussen oude en nieuwe zeden, tussen de oude maatschappelijke orde en de nieuwe.'⁴ Overal, ook in Groot-Brittannië, deden de managers van de nieuwe vrede hun best om de nog nasmeulende 'gloeiende kooltjes van de revolutie' te doven. In de Duitse landen, waar nieuwe beperkingen op de vrijheid van denken waren ingevoerd om 'revolutionaire complotten en demagogische verenigingen' tegen te gaan, werden de pers en de post onder strakke censuur geplaatst; universiteiten werden goed in de gaten gehouden en geheime politiemensen legden hun oor te luisteren bij subversieve bijeenkomsten in herbergen en cafés. 'Er is maar

‘én serieuze kwestie in Europa,’ merkte Metternich op, ‘en dat is revolutie.’

Uit de Peterloo Massacre, waarbij vijftien mensen de dood vonden toen de cavalerie een charge uitvoerde op een grote menigte die parlementaire hervormingen eiste, bleek dat de Britse elites al evenmin tot compromissen geneigd waren: er werd wetgeving aangenomen die iedereen die een hervormingsgezinde bijeenkomst organiseerde, dreigde met arrestatie wegens ‘het openlijk bedrijven van een verraderlijke samenzwering’.

Het concert werd daardoor al snel in verband gebracht met de idee van een conservatieve restauratie over het gehele continent, een restauratie die radicalen in de gaten zou laten houden en met geweld zou ingrijpen als dat nodig was om revolutionaire roerselen de kop in te drukken zodra die het principe van de monarchie bedreigden. Een van de dominante figuren binnen de overwinnende coalitie, de Russische tsaar Alexander I, wilde veel méér: hij hoopte het concert te kunnen omvormen tot een heilige alliantie van christelijke mogendheden. Doordat hij een tijdlang onder invloed verkeerde van de tot mystiek geneigde Baltisch-Duitse weduwe barones von Krüdener, was de tsaar ervan overtuigd dat Napoleon de antichrist en het ‘Beest’ vertegenwoordigde; voor de redding van Europa was het daarom noodzakelijk om een nieuw gevoel van supraconfessionele christelijke solidariteit te vestigen, bij voorkeur onder zijn eigen leiding. Terwijl Russische troepen triomfantelijk door de straten van Parijs marcheerden, maakte de tsaar samen met de barones de ruwe schetsen voor een alliantie die de Europese leiders zou samenbrengen ‘in de naam van een grote christelijke natie [...] ter bescherming van vrede, veiligheid en rechtvaardigheid’.

Dit nadrukkelijke vertoon van vroomheid en mystiek was niet naar ieders smaak, maar met name Metternich voelde zich sterk aangesproken door het idee van een onderlinge verplichting in vreedstijd om subversieve en radicale elementen op te sporen en onschadelijk te maken, en na wat creatief herschrijfwerk werd er als subgroep van de conservatieve mogendheden binnen het concert een Heilige Alliantie gesloten. Tijdens een bijeenkomst in Troppau in Oostenrijks Silezië verklaarden de Russische, Oostenrijkse en Pruisische vorsten nadruk-

kelijk dat ze staten wier regeringen aan de macht waren gekomen als gevolg van een revolutie, als een bedreiging voor de ‘wettelijke orde en stabiliteit’ zouden beschouwen totdat deze regeringen hun vreedzame karakter hadden bewezen. De drie vorsten zegden toe de ‘schuldige staat terug te brengen in de boezem van de Grote Alliantie’ als andere staten zich bedreigd zouden voelen, en wel ‘met vreedzame middelen, maar indien noodzakelijk, met de wapenen’.

Wat de Britten betrof, was de alliantie die Napoleon had verslagen echter nooit bedoeld als een ‘unie voor het regeren van de wereld of voor het toezicht op de interne aangelegenheden van andere staten’. George Canning, Castlereaghs opvolger als minister van Buitenlandse Zaken, keerde zich tegen ‘de doctrine van een Europese politie’, en beoogde dat interventie alleen gerechtvaardigd was als het nationale belang werd beïnvloed door ontwikkelingen in een ander land. Al aan het allereerste begin van de geschiedenis van de internationale instituties zien we dus dat staten en politici ruziën over de grenzen van ‘het regeren van de wereld’. Wat tijdens dit geschil tussen de Britten en de Midden-Europese vorstendommen in algemene termen op het spel stond, was in hoeverre het treffen van arrangementen tussen staten zou kunnen fungeren als legitimatie voor militaire inmenging in de aangelegenheden van andere volken. Als dit onderwerp tegenwoordig weerklank vindt, dan komt dat omdat we ons vanwege de huidige VN-doctrine van de ‘Responsibility to Protect’ (R2P) en de grootschalige Amerikaanse militaire betrokkenheid bij lokale oorlogen overal ter wereld, opnieuw in een hiërarchische wereld bevinden, een wereld waarin sommige staten soevereiner zijn dan andere, zodat ze ingrijpende inmenging in de binnenlandse aangelegenheden van andere staten kunnen rechtvaardigen met het argument dat ze collectief het principe van ‘wettelijke orde’ garanderen.⁵

Dit interventionisme, en de vraag waar de grenzen lagen die daaraan werden gesteld, leidde tot diplomatieke onenigheid tussen Europa en Amerika. In 1823 voltooidde Frankrijk zijn snelle rehabilitatie als conservatieve macht toen het met steun van Oostenrijk en Rusland Spanje binnenviel en een revolutionaire regering uit Madrid verdreef. De terugkeer van de absolute monarchie in Spanje, met alle implicaties daarvan voor de Spaanse bezittingen in Midden- en Zuid-Amerika,

had fundamentele langetermijngevolgen voor de wereldgeschiedenis. Geconfronteerd met de mogelijkheid dat de Heilige Alliantie de contrarevolutie zou exporteren over de Atlantische Oceaan, waarschuwde de Amerikaanse president James Monroe de Europeanen tegen ingrijpen op het westelijk halfrond. Vanwege de omvang van de Amerikaanse marine was dat destijds een tamelijk loos dreigement, dat echter snel aan kracht won toen het werd gesteund door de Britse minister van Buitenlandse Zaken, George Canning, die de Heilige Alliantie zelf ook bepaald niet gunstig gezind was, en die een beroemd geworden oproep deed 'aan een nieuwe wereld om het evenwicht in de oude te herstellen'. Niet alleen legden de twee mannen hiermee de mogelijkheid open van een duidelijk Amerikaanse conceptie van het liberale internationalisme, dat zich op de eigen hemisfeer richtte en zich daar zou inzetten voor de vooruitgang in plaats van voor de reactie, maar ook liep Canning hiermee vooruit op de fundamentele ontwikkeling van de twintigste eeuw: de opkomst van de Anglo-Amerikaanse hegemonie, die zou leiden tot de schepping van duidelijk nieuwe internationale organisaties, gebaseerd op een weerlegging van de vorm van diplomatie die kenmerkend was geweest voor het Europees concert.

Verzet tegen de Heilige Alliantie zou ook de redding blijken van het republicanisme. Door de postimperiale republieken van Noord- en Zuid-Amerika in wezen tot verboden terrein te verklaren voor conservatieve monarchen van Europa, hielden Monroe en Canning het principe van democratisch nationalisme in leven in een tijd waarin dat in Europa zelf werd onderdrukt. Dit zou van doorslaggevend belang blijken voor de daaropvolgende geschiedenis van het internationale denken: zo hebben de ideeën van Jeremy Bentham, om maar een voorbeeld te noemen, in Zuid-Amerika veel meer invloed gehad dan ten noorden van de Golf van Mexico ooit het geval is geweest. Zuid-Amerikanen zoals de Chilenen Carlos Calvo en Alejandro Álvarez waren belangrijke pioniers van het nieuwe internationale recht, en het pan-amerikanisme kwam op als alternatief voor de versteende hiërarchieën en rivaliserende allianties van Europa. De Zuid-Amerikaanse bijdrage aan de Volkenbond, de Verenigde Naties en de naoorlogse mondiale debatten over ontwikkelingshulp en neoliberalisme, vindt zijn oorsprong hier, in een negentiende-eeuws, hemisfeerbreed diplomatiek

verzet tegen de Europese diplomatieke hegemonie, waarin Noord- en Zuid-Amerika samen optrokken, verenigd in een ongemakkelijk bondgenootschap.⁶

Op de korte termijn wist het Europees concert zich te handhaven omdat er te veel op het spel stond om het ten onder te laten gaan. In de woorden van de Britse premier Castlereagh: 'De grootmachten hebben het gevoel dat ze niet alleen een gemeenschappelijk belang hebben, maar ook een gemeenschappelijke plicht.' Agressieve impulsen werden in bedwang gehouden door middel van onderling overleg, en zelfs de Russen en Britten aarzelden voordat dat ze zich unilateraal in Europese aangelegenheden mengden. Tot in de jaren vijftig van de negentiende eeuw hadden de grootmachten eigenlijk veel meer gemeenschappelijke dan tegengestelde belangen: de herinneringen aan de Franse Revolutie lagen nog steeds gevoelig, en daarom hechtten alle grote mogendheden niet alleen veel belang aan de onschendbaarheid van verdragen, maar keken ze ook vol argwaan naar de groeiende agitatie voor parlementaire vertegenwoordiging en arbeidersrechten, om nog maar te zwijgen van kwesties als hervorming van in- en uitvoerrechten en nationale bevrijding. Zelfs de Britten, die het sterkst geneigd waren om liberale campagnes te steunen, wilden de akkoorden van 1815 niet in gevaar brengen. Continentale emigranten vluchtten naar het veilige Dover en demonstreerden in de straten van Londen voor de Poolse, Hongaarse of Italiaanse zaak, maar over het algemeen slaagden ze er niet in om het buitenlandbeleid van Whitehall in hun voordeel te beïnvloeden. In 1848 gaf de Britse premier Russell geen gehoor aan oproepen tot steun aan de onderdrukte volken die over het gehele continent in opstand waren gekomen tegen hun despotische heersers. Hij rechtvaardigde zijn afstandelijke houding door te betogen dat die in het belang was van 'de politieke onafhankelijkheid en vrijheden van Europa'. Kortom, de Engelse belangen werden gezien als identiek aan het handhaven van de tijdens het Congres van Wenen gevestigde Europese orde, en Europa werd gezien in termen van de vrijheden van zijn vorsten, en niet in die van hun onderdanen of de rechten van naties. 'Elke natie heeft haar eigen rechten,' verklaarden diplomaten tijdens het congres dat in 1831 leidde tot de stichting van België, 'maar ook Europa heeft zijn rechten, die het geschonken zijn door de gemeenschap'.

De term ‘gemeenschap’ stond wat deze diplomaten betrof nog steeds voor de gemeenschap van staten, en niet voor het nieuwe en veel gevaarlijker terrein van klassenstrijd en botsende economische en culturele belangen dat hen thuis opwachtte.

Die maatschappelijke krachten stonden echter op het punt om het Europa van het concert weg te vagen. De politieke orde die door het Congres van Wenen werd verdedigd, en daar de bestaansreden van vormde, zag er heel anders uit dan de huidige. Als we de natiestaat definiëren als een staat die wordt geregeerd in naam van een etnische meerderheid, dan waren er geen natiestaten, met uitzondering van Frankrijk, en was er niets wat een representatieve democratie zoals wij dit begrip tegenwoordig kennen, zelfs maar benaderde. Duitsland en Italië bestonden nog niet als zelfstandige staten. In plaats daarvan waren er enkele zeer grote, absolutistische keizerrijken, een paar constitutionele monarchieën, en daartussenin een groot aantal dwergstaatjes, elk met zijn eigen bestuurders, wetten en munteenheden. Polen was opgedeeld tussen de grootmachten, iets wat in de logica van het concert volkomen zinnig was, maar wat naarmate democratische sentimenten zich verder verbreidden een steeds immorelere indruk maakte. Deze caleidoscoop werd weggevaagd tijdens de Eerste Wereldoorlog, en door middel van de Volkenbond ontstond er een ‘nieuw Europa’, dat in wezen een spectaculair en ambitieus contramodel vormde van de oude en inmiddels in diskrediet geraakte akkoorden die een eeuw geleden in Wenen waren gesloten.

Tegen die tijd was het systeem van het Europees concert al enige tijd in verval. De revoluties van 1848 mochten dan schijnbaar mislukt zijn – Alexis de Tocqueville had in 1852 ‘een reactie tegen de democratie en zelfs tegen de vrijheid’ waargenomen – maar achteraf gezien vormden die het begin van het einde.⁷ Metternich zelf was gedwongen in ballingschap te gaan en had de eerste winter na zijn val doorgebracht in de modieuze nieuwe Engelse badplaats Hove. Met de eerste Franse president in de geschiedenis, Lodewijk Napoleon, ging het juist bergopwaarts. Het zou niet lang duren voordat hij zich net als zijn oom tot keizer uitriep. De Krimoorlog van 1853-1856, waarin de leden van het concert op het slagveld tegenover elkaar stonden, kan gezien worden als het begin van de overgangsfase, maar de Frans-Duitse oorlog van 1870-1871, was

de echte waterscheiding – en vormde het begin van een nieuwe, veel felere rivaliteit tussen de grootmachten, opgezweept door het nationalisme en de Duitse ambities, en nog dreigender gemaakt door de opkomst van elkaar vijandig gezinde bondgenootschappen, grote legers dienstplichtigen en de dodelijke nieuwe technologieën van de machinale oorlogvoering. Tegen de tijd van de Balkanoorlogen van 1912-1913 was de oude orde werkelijk bezwaken, en de afgezanten van de grootmachten die bijeenkwamen in Londen werden door de nieuwe Europese mogelijkheden op de Balkan openlijk genegeerd. Toch bleven er zelfs na de Eerste Wereldoorlog restanten bestaan van de oude diplomatieke zeden uit de tijd van het Europees concert. Naast de nieuwe Volkenbond, die verondersteld werd een einde aan dergelijke archaïsche praktijken gemaakt te hebben, ging de diplomatie van de grootmachten nog steeds door – zo werd er in 1923 een vrede geregeld tussen Italië en Griekenland, en werd in 1938 met Hitler hetzelfde geprobeerd in München. Een eeuw na het hoogtepunt van het systeem waarvoor Metternich de grondslag had gelegd, onderstreepte de mislukking van ‘*peace in our time*’ echter dat het Europees concert afhankelijk was van fundamentele overeenstemming over de regels van het spel, en niet kon functioneren in een wereld van ideologische oorlogvoering.

Of toch wel? De moordzuchtige turbulentie in het Europa van halverwege de twintigste eeuw vormde een scherp contrast met de stabiliteit van de tijd van Metternich, en Henry Kissinger was niet de enige die zijn blik op het verleden richtte in een poging om daar iets te vinden waarmee de wereld naar een minder chaotische toekomst toe geloodst kon worden. En hij was al evenmin de enige die in de lange vrede van de negentiende eeuw een gouden eeuw van verziend staatsmanschap ontwaarde. Gezien vanuit de tijd van de Koreaanse Oorlog – toen diplomatie het enige leek waarmee een wereldbrand kon worden afgewend – leken de architecten van het Europees concert een soort helderzienden. In de woorden van Paul Schroeder, de meest vooraanstaande Amerikaanse historicus die zich met het onderwerp bezighield: ‘Alleen de akkoorden van Wenen waren erin geslaagd de zaak goed te regelen.’

Wat zo merkwaardig was aan dit positieve vonnis, was dat het zo sterk afweek van wat mensen over het Europees concert hadden gezegd toen het nog bestond. Want gebeurtenissen die grote prestaties leken

als ze gezien werden vanuit het bloedige perspectief van de twintigste eeuw, hadden op waarnemers en commentatoren van vóór 1914 een heel wat minder gunstige indruk gemaakt. Een eeuw van vrede? Maar het Europa van na 1848 was zeker niet vrij geweest van oorlogen. Nationalisten, vooral in Duitsland en Italië, uitten luidkeels kritiek op het concert omdat het er niet in geslaagd was om het Europese verlangen naar vrijheid te onderkennen of te begrijpen hoe aan dat verlangen tegemoetgekomen kon worden.

Democraten foeterden op de geheimzinnigheid, het elitarisme en de op repressie gerichte instincten van het concert. Activisten als Shelley en Byron waren vanaf het eerste begin van weerzin vervuld door de schaal van de reactie, en maakten geen onderscheid tussen de despoten van de Heilige Alliantie en Britse staatslieden als Castlereagh. ‘Hier liggen de botten van Castlereagh,’ schreef Byron. ‘Reiziger, stop hier en pis.’

Voor hen, en voor vele anderen net als zij, had het Europees concert zich geen meester van de nieuwe kunst van het internationaal bestuur getoond; integendeel, het was juist een symbool van de problemen – autocratisch leiderschap, oorlogszucht, onbegrip voor de waarde van vrijheid en de kracht van sociale veranderingen – die alleen konden worden opgelost door een werkelijk internationalisme.