

INLEIDING

Het vraagstuk van de wereldorde

Toen ik als jonge academicus in 1961 in Kansas City een toespraak moest houden, verwees ik naar president Harry S. Truman. Op de vraag wat hem tijdens zijn presidentschap met de grootste trots had vervuld, antwoordde Truman: 'Dat we onze vijanden compleet hebben verslagen en ze vervolgens weer hebben opgenomen in de gemeenschap der volkeren. Naar mijn idee is Amerika het enige land dat het zo had kunnen aanpakken.' Hoewel Truman beseftte hoe enorm de macht van Amerika was, hechtte hij toch het meest aan de menselijke en democratische waarden van zijn land. Hij werd liever herinnerd om de verzoeningsgezindheid van Amerika onder zijn presidentschap, dan om de overwinningen.

Al Trumans opvolgers hebben zich geïdentificeerd met een variant op dat streven en met trots op dit soort aspecten van het Amerikaanse beleid geweest. Gedurende het grootste deel van deze periode sloot de volkerengemeenschap die ze probeerden te handhaven dan ook aan op een Amerikaanse consensus: een onstuitbaar groeiende orde van samenwerkende staten die zich hielden aan gezamenlijke regels en normen, die kozen voor een vrije economie, afzagen van veroveringen, elkaars nationale soevereiniteit respecteerden en een vorm van democratisch bestuur invoerden. Amerikaanse presidenten uit beide partijen zijn er, vaak met grote vastberadenheid en welsprekendheid, steeds op blijven aandringen

bij andere regeringen dat die de handhaving en de verbetering van de mensenrechten zouden omarmen. In veel gevallen heeft de verdediging van deze waarden door de Verenigde Staten en hun bondgenoten geleid tot belangrijke veranderingen in de *condition humaine*.

Maar vandaag de dag wordt dit 'systeem van regels' geconfronteerd met uitdagingen. Uit het feit dat landen regelmatig moeten worden opgeroepen om 'verantwoordelijkheid te nemen voor hun aandeel', zich aan 'eenentwintigste-eeuwse regels te houden', of zich te gedragen als 'verantwoordelijke belanghebbenden' in een gezamenlijk systeem, blijkt wel dat er geen gedeelde definitie is van wat dat systeem is, of geen begrip van wat een 'eerlijke' bijdrage daaraan zou betekenen. De niet-westerse landen, die slechts een geringe rol hebben gespeeld bij de oorspronkelijke formulering van deze regels, stellen ze in hun huidige vorm ter discussie en geven te kennen dat zij ze graag zouden aanpassen. Terwijl er tegenwoordig dus misschien wel dringender dan ooit tevoren een beroep wordt gedaan op 'de internationale gemeenschap', staat dit begrip niet voor een duidelijke of overeengekomen reeks doelstellingen, methoden of beperkingen.

In ons tijdperk zijn we voortdurend en soms haast wanhopig op zoek naar een concept van wereldorde. Tegelijk met een ongekende onderlinge afhankelijkheid dreigt er een enorme chaos: door de proliferatie van massavernietigingswapens, het uiteenvallen van staten, de gevolgen van de milieuschade, de steeds weer terugkerende genocides en de verspreiding van nieuwe technologieën die het gevaar met zich meebrengen dat conflicten zich tot ver voorbij de greep of het begrip van de mens uitbreiden. Nieuwe manieren om informatie te ontsluiten en te communiceren brengen de verschillende regio's dichter bij elkaar dan tevoren en plaatsen gebeurtenissen in een wereldwijde context – maar op een manier die de reflectie op wat er gebeurt haast onmogelijk maakt en van leiders verlangt dat ze vrijwel direct reageren in de vorm van oneliners. Staan wij nu aan de vooravond van een tijdperk waarin krachten die buiten elke orde staan de toekomst gaan bepalen?

Verschillende vormen van wereldorde

Er heeft nooit werkelijk één ‘wereldorde’ bestaan. Wat in onze tijd doorging voor wereldorde werd bijna vier eeuwen geleden in West-Europa ontworpen, tijdens een vredesconferentie in het Duitse Westfalen die werd gehouden zonder dat het merendeel van de andere continenten of beschavingen erbij werd betrokken of zich er zelfs ook maar bewust van was. Een eeuw vol sektarische conflicten en politieke onrusten in Midden-Europa had geleid tot de Dertigjarige Oorlog van 1618-1648 – een uitslaande brand waarin politieke en religieuze conflicten zich met elkaar vermengden en de strijdende partijen uiteindelijk overgingen tot een ‘totale oorlog’ tegen bevolkingscentra, waarbij bijna een kwart van de Europese bevolking om het leven kwam als gevolg van strijd, ziekte en honger. De uitgeputte strijdende partijen kwamen bijeen om een reeks afspraken te maken die een einde zouden betekenen van het bloedvergieten. De religieuze eenheid was gebarsten door het overleven en de verspreiding van het protestantisme. Er was een politieke diversiteit ontstaan die inherent was aan het aantal autonome politieke eenheden dat elkaar had bestreden tot de strijd was verzand. Zo ontstond in Europa een situatie die veel lijkt op die van de moderne wereld: een veelheid aan politieke eenheden die geen van alle machtig genoeg waren om alle andere te verslaan en die vaak tegengestelde filosofieën en interne gebruiken aanhingen, op zoek naar neutrale regels voor het onderlinge gedrag en een beperking van het aantal conflicten.

De Vrede van Westfalen was een praktische aanpassing aan de realiteit, en niet het gevolg van een uniek moreel inzicht. Ze berustte op een systeem van onafhankelijke staten die ervan afzagen zich in te laten met elkaars interne zaken en elkaars ambities in toom hielden door middel van een algemeen machtsevenwicht. Er was niet één enkele waarheidsaanspraak of universele regel als winnaar uit de Europese strijd naar voren gekomen. In plaats daarvan had elke staat de soevereine macht over het eigen gebied gekregen. Elk van deze staten zou de interne structuren en religieuze roeping van de andere staten erkennen als een realiteit en ervan afzien het bestaansrecht daarvan te betwisten. Nu er een evenwicht was bereikt dat werd beschouwd als natuurlijk en

wenselijk, konden de ambities van de verschillende heersers met elkaar in evenwicht worden gehouden om zo, althans in theorie, de omvang van toekomstige conflicten te beperken. Verdeeldheid en veelheid, een gevolg van de Europese geschiedenis, werden de kenmerken van een nieuwe internationale orde die gepaard ging met een geheel eigen filosofische visie. In die zin was de Europese inspanning om een einde te maken aan de uitslaande brand die er op het continent had gewoed een voorafschaduwing van het moderne inzicht dat het absolute oordeel moest worden ingeruild voor het praktische en het oecumenische. Er werd gestreefd naar orde uit verscheidenheid en terughoudendheid.

De zeventiende-eeuwse onderhandelaars die de Vrede van Westfalen ontwierpen, deden dat niet met het idee dat ze daarmee de basis legden voor een wereldwijd toepasbaar systeem. Ze deden geen enkele poging om het nabijgelegen Rusland erbij te betrekken, een land dat juist bezig was zijn eigen orde opnieuw te consolideren na de afgrijselijke ‘Tijd der Troebelen’ door principes vast te leggen die haaks stonden op het Westfaalse evenwicht: één enkele, absolute heerser, één enkele, orthodoxe religie en een programma voor territoriale expansie in alle windrichtingen. In andere grote machtscentra werd de Vrede van Westfalen al evenmin als relevant beschouwd voor de eigen regio (voor zover men er überhaupt al van had gehoord).

Het idee van een wereldorde werd toegepast op het geografische gebied zoals dat bekend was bij de staatslieden van die tijd – een patroon dat in andere regio’s zou worden herhaald. Dat had voornamelijk te maken met het feit dat de technologie van die tijd de invoering van één enkel wereldwijd systeem niet in de hand werkte of überhaupt mogelijk maakte. Omdat er geen middelen bestonden om permanent met elkaar in contact te blijven en geen kader waarbinnen de macht in de ene regio kon worden afgewogen tegen die in een andere, beschouwde elk van deze regio’s de eigen orde als uniek en zag de anderen als ‘barbaren’ – die werden geregeerd op een manier die onbegrijpelijk was voor het gevestigde systeem en irrelevant voor de plannen, hetzij dan als een bedreiging. Elk van deze systemen beschouwde zichzelf als het meest legitieme organisatiemodel voor de hele mensheid en stelde zich voor dat het met het besturen van de eigen regio orde schiep in de wereld.

Helemaal aan de andere kant van het Europees-Aziatische dubbelcontinent vormde China het middelpunt van een eigen hiërarchisch en theoretisch universeel concept van orde. Dit systeem bestond al duizenden jaren – het had al bestaan toen het Romeinse Rijk Europa als een eenheid had bestuurd – en was niet gebaseerd op een soevereine gelijkheid van staten, maar op de veronderstelde onbegrensde bevoegdheid van de keizer. Binnen dit concept bestond er niet zoiets als de Europese opvatting van soevereiniteit, omdat de keizer de macht had over ‘alles onder de hemel’. Hij vormde de spits van een politieke en culturele hiërarchie, duidelijk herkenbaar en universeel, die zich vanuit de Chinese hoofdstad als het centrum van de wereld uitstreckte over de rest van de mensheid. Die laatste werd ingedeeld in verschillende graden van barbaarsheid, afhankelijk van in hoeverre ze bekend waren met het Chinese schrift en andere Chinese culturele instituties (die kosmologie zou nog tot ver in de Moderne Tijd gehandhaafd blijven). Volgens die opvatting zou China de wereld voornamelijk ordenen door met zijn hoogstaande cultuur en zijn economische rijkdom indruk te maken op andere samenlevingen en deze aan zich te binden met betrekkingen die konden worden ingezet voor het streven naar een ‘harmonie onder de hemel’.

In een groot deel van de regio tussen Europa en China heerste weer een ander universeel concept van de wereld, dat van de islam, die een eigen visie huldigde van een goddelijk gesanctioneerd bestuur dat de wereld zou verenigen en pacificeren. In de zevende eeuw had de islam zich in een ongekende golf van religieuze vervoering en imperialistische expansie over drie continenten verspreid. Nadat het de Arabische wereld had verenigd, restanten van het Romeinse Rijk had overgenomen en het Perzische Rijk had onderworpen, bestuurde de islam het Midden-Oosten, Noord-Afrika, grote delen van Azië en delen van Europa. De opvatting van de universele orde zoals de islam die huldigde, hield in dat ze voorbestemd was zich uit te breiden ten koste van het ‘huis van oorlog’, zoals men de gebieden noemde waar ongelovigen leefden, tot de hele wereld één harmonieus systeem zou zijn volgens de boodschap van de profeet Mohammed. Terwijl Europa aan zijn meerstatenorde bouwde, blies het op Turkije gebaseerde Ottomaanse Rijk

zijn aanspraak op de alleenheerschappij nieuw leven in. Het breidde zijn macht uit over Arabië, het Middellandse Zeegebied, de Balkan en Oost-Europa. Het was zich bewust van de ontluikende orde tussen de Europese staten en beschouwde die niet als een voorbeeld maar als een bron van onenigheid waarvan kon worden geprofiteerd bij de expansie van het Ottomaanse Rijk in westelijke richting. Zoals sultan Mehmed de Veroveraar de Italiaanse stadstaten, die in de vijftiende eeuw al een vroege vorm van multipolariteit toepasten, terechtwees: ‘Jullie zijn twintig staten... en onderling verdeeld... Er mag in de wereld maar één rijk zijn, één geloof en één soevereiniteit.’¹

Ondertussen werden aan de overkant van de Atlantische Oceaan, in de Nieuwe Wereld, de fundamenten gelegd voor een geheel eigen visie op de wereldorde. Terwijl in het Europa van de zeventiende eeuw de politieke en sektarische conflicten huishielden, waren puriteinse kolonisten op weg gegaan om Gods plannen te verwerkelijken en ‘met een boodschap de wildernis in te trekken’, waardoor ze bevrijd zouden worden van de gevestigde (en naar hun idee verdorven) structuren van de macht. Daar zouden ze, zoals gouverneur John Winthrop in 1630 preekte aan boord van een schip dat op weg was naar de kolonie in Massachusetts, een ‘stad boven op een berg’ worden die de wereld zou inspireren door de rechtvaardigheid van zijn principes en de kracht van zijn voorbeeld. In de Amerikaanse visie op de wereldorde zouden vrede en evenwicht op een natuurlijke manier tot stand komen en oude vijandschappen zouden worden vergeten – zodra andere volkeren maar dezelfde principiële zeggenschap kregen over hun eigen bestuur als de Amerikanen die kenden. Het doel van de buitenlandse politiek was dan ook niet zozeer het behartigen van de specifiek Amerikaanse belangen, maar het cultiveren van gedeelde principes. Uiteindelijk zouden de Verenigde Staten de onmisbare verdediger worden van de orde die Europa had ontworpen. Maar zelfs terwijl de Verenigde Staten hun krachten voor dit doel beschikbaar stelden, bleef er een zekere ambivalentie bestaan – want de Amerikaanse visie was niet gebaseerd op een acceptatie van het Europese systeem van de machtsbalans, maar op het idee dat vrede kon worden bereikt door de verspreiding van democratische principes.

Van al deze concepten van orde vormen de Westfaalse principes op het moment dat ik dit schrijf de enige algemeen erkende basis van wat er aan wereldorde bestaat. Het Westfaalse systeem verspreidde zich over de wereld als het kader voor een op staten gebaseerde internationale orde die meerdere beschavingen en regio's omvat omdat, toen de Europese naties hun territorium uitbreidden, ze de blauwdruk van hun internationale orde met zich meenamen. Hoewel ze vaak nalieten hun concept van soevereiniteit ook toe te passen op hun kolonies en de gekoloniseerde volkeren, deden die volkeren toen ze vervolgens hun onafhankelijkheid opeisten, wel een beroep op de Westfaalse concepten. De principes van nationale onafhankelijkheid, soeverein staatsbestuur, nationaal belang en non-interventie bleken effectieve argumenten in de onafhankelijkheidsstrijd tegen de kolonisators en voor de bescherming van de staten die vervolgens ontstonden.

Het hedendaagse, inmiddels wereldwijd toegepaste Westfaalse systeem – wat in het dagelijks gebruik de 'wereldgemeenschap' wordt genoemd – heeft ernaar gestreefd de anarchistische aard van de wereld aan banden te leggen met een uitgebreid netwerk van internationale juridische en organisatiestructuren, ontworpen om de vrijhandel en een stabiel internationaal financieel stelsel te bevorderen, algemeen geaccepteerde principes vast te stellen voor de oplossing van internationale geschillen en grenzen te stellen aan de oorlogsvoering wanneer die zich toch voordoet. Dit systeem van staten omvat nu alle culturen en regio's. De instellingen van dat systeem hebben voorzien in een neutraal kader waarbinnen uiteenlopende samenlevingen zich tot elkaar konden verhouden – grotendeels onafhankelijk van hun respectievelijke waardensystemen.

Toch liggen de Westfaalse principes aan alle kanten onder vuur, soms uit naam van de wereldorde zelf. Europa is op weg gegaan om het systeem van staten dat het zelf ontwierp nu achter zich te laten en de soevereiniteit te bundelen. En ironisch genoeg heeft Europa, hoewel het zelf het concept van het machts-evenwicht heeft ontworpen, bewust het machts-element ernstig ingeperkt in zijn nieuwe instituties. Omdat het zijn militaire vermogens heeft beperkt, is Europa nauwelijks in staat te reageren wanneer universele normen worden geschonden.

In het Midden-Oosten proberen soennitische en sjjiitische jihadistische samenlevingen en staten te ontmantelen in hun streven naar een wereldrevolutie, gebaseerd op een fundamentalistische versie van hun religie. De staat zelf – en het systeem van de regio dat erop is gebaseerd – is in gevaar en wordt aangevallen door ideologieën die zijn beperkingen verwerpen als onwettig, en door terroristische milities die in verschillende landen sterker zijn dan het leger van de overheid.

Azië, dat in bepaalde opzichten het gebied is waar het concept van de soevereine staat met het grootste succes is ingevoerd, denkt nog altijd met nostalgie terug aan alternatieve concepten en kolkt van de rivaliteiten en historische aanspraken van het soort dat een eeuw geleden in Europa de gevestigde orde aan stukken sloeg. Vrijwel elk land beschouwt zichzelf daar als ‘in opkomst’, waardoor bij onenigheden maar nauwelijks een conflict kan worden vermeden.

De Verenigde Staten hebben afwisselend het Westfaalse systeem verdedigd of de premissen van het machtsevenwicht en de non-interventie waarmee het werkt juist als immoreel en achterhaald gehekeld. Soms deden ze zelfs beide tegelijk. Ze blijven de universele relevantie van de eigen waarden voor een vreedzame wereldorde benadrukken en behouden zich het recht voor die wereldwijd te bevorderen. Maar na zich in twee achtereenvolgende generaties uit drie oorlogen te hebben teruggetrokken – die stuk voor stuk waren begonnen met idealistische aspiraties en brede steun onder de bevolking, maar eindigden in een nationaal trauma – heeft Amerika moeite om te bepalen hoe zijn (nog steeds enorme) macht en zijn principes zich tot elkaar verhouden.

Alle grote machtscentra handhaven tot op zekere hoogte de Westfaalse orde, maar geen van hen ziet zich als de natuurlijke verdediger van het systeem. In al die centra vinden belangrijke interne verschuivingen plaats. Kunnen regio's met zo sterk uiteenlopende culturen, geschiedenissen en traditionele theorieën van de orde wel de wetmatigheid van één gemeenschappelijk systeem staven?

Voor het slagen van een dergelijke poging moet een benadering worden gekozen die zowel de verscheidenheid van de menselijke conditie als het ingewortelde streven naar vrijheid respecteert. In die zin moet orde worden gecultiveerd en kan ze niet worden opgelegd. Dat is

zeker het geval in een tijdperk van directe communicatie en revolutionaire politieke bewegingen. Elke vorm van wereldorde moet, wil deze houdbaar zijn, worden geaccepteerd – niet alleen door leiders, maar ook door burgers. Zij moet de uitdrukking zijn van twee waarheden: orde zonder vrijheid, zelfs al drijft die op een kortstondig enthousiasme, verkeert uiteindelijk in haar tegendeel. Tegelijkertijd kan vrijheid niet worden verzekerd of gehandhaafd zonder het kader van een orde waarbinnen de vrede wordt gehandhaafd. Orde en vrijheid, die soms worden beschreven als twee uitersten van hetzelfde spectrum, kunnen beter worden begrepen in hun onderlinge afhankelijkheid. Zijn de leiders van dit moment in staat afstand te nemen van de urgentie van de actualiteit om dit evenwicht te bereiken?

Legitimiteit en macht

Een antwoord op deze vragen dient rekening te houden met drie niveaus van orde. Wereldorde is het concept dat een regio of een beschaving heeft van de aard en de rechtvaardige inrichting en verdeling van de macht, waarvan men bovendien meent dat die van toepassing zou kunnen zijn op de hele wereld. Een internationale orde is een praktische toepassing van deze concepten op een substantieel deel van de wereld – groot genoeg om het machts-evenwicht te beïnvloeden. In een regionale orde worden dezelfde principes toegepast op een afgebakend geografisch gebied.

Elk van deze systemen van orde is gebaseerd op twee componenten: een reeks algemeen geaccepteerde regels die definiëren wat is toegestaan, en een machts-evenwicht dat terughoudendheid afdwingt wanneer de regels hun macht verliezen, zodat voorkomen wordt dat één politieke eenheid alle andere onderwerpt. Een consensus over de rechtmatigheid van bestaande regelingen betekent niet – betekende nooit – dat competitie of confrontatie zijn uitgesloten, maar zorgt er wel voor dat die zich alleen voordoen als aanpassingen van de bestaande orde, in plaats van als fundamentele uitdagingen van die orde. Een machts-evenwicht vormt op zichzelf nog geen verzekering van vrede, maar wanneer het zorgvuldig is samengesteld en wordt gebruikt, kan het de

omvang en de regelmaat van fundamentele uitdagingen aan haar adres beperken en de kans op het slagen van dergelijke uitdagingen beperken wanneer ze zich dan toch voordoen.

Geen enkel boek zal er ooit in slagen elke historische benadering van de internationale orde of elk land dat nu actief invloed uitoefent op de wereldpolitiek, te bespreken. In dit werk probeer ik die regio's te behandelen die met hun concept van orde het sterkst hebben bijgedragen aan de totstandkoming van de moderne wereld.

Het evenwicht tussen legitimiteit en macht is bijzonder complex. Hoe kleiner het geografische gebied waarop het van toepassing is en hoe samenhangender de cultureel bepaalde overtuigingen in dat gebied, hoe eenvoudiger het is om tot een werkbare consensus te komen. Maar in de moderne wereld is een wereldorde nodig. Een verzameling van entiteiten die in historisch opzicht, of wat betreft hun waarden, los van elkaar staan (of slechts op een afstand met elkaar te maken hebben) en die zich in essentie definiëren aan de hand van het maximaal mogelijke, zal eerder tot conflict dan tot orde leiden.

In 1971 was ik voor het eerst in Beijing in een poging om na twee decennia van vijandschap de betrekkingen te herstellen. Ik merkte op dat China voor de Amerikaanse delegatie een 'mysterieus land' was. Premier Zhou Enlai antwoordde daarop: 'U zult merken dat er niets mysterieus aan is. Wanneer u er eenmaal mee vertrouwd bent geraakt, zal het niet meer zo mysterieus lijken.' Er waren negenhonderd miljoen Chinezen die het volstrekt normaal vonden, zo merkte hij op. In onze tijd zal het voor het streven naar een wereldorde nodig zijn een verband aan te brengen tussen de visies van samenlevingen die tot nu toe grotendeels in hun eigen werkelijkheid hebben geleefd. Het mysterie dat daarbij moet worden overwonnen, wordt door alle volkeren gedeeld: hoe kunnen we onze uiteenlopende historische ervaringen en waarden omvormen tot een gedeelde orde?

HOOFDSTUK I

Europa: de pluralistische internationale orde

Het unieke karakter van de Europese orde

De geschiedenis van de meeste beschavingen wordt gekenmerkt door de opkomst en ondergang van imperia. Orde was het gevolg van het interne bestuur van een dergelijk rijk, niet van een evenwicht tussen staten: de orde was sterk wanneer de centrale macht de samenhang bevorderde, en ze was min of meer toevallig onder zwakkere heersers. In dergelijke systemen vonden oorlogen over het algemeen plaats aan de grenzen van het imperium of als burgeroorlog. Vrede werd geïdentificeerd met de reikwijdte van de macht van het imperium.

In China en onder de islam ging de politieke strijd over de controle van een bestaande orde. Dynastieën kwamen en gingen, maar elke nieuwe groep heersers beweerde steeds een legitiem systeem te herstellen dat in verval was geraakt. In Europa heeft die ontwikkeling zich nooit voorgedaan. Na het einde van de Romeinse heerschappij werd pluralisme de kenmerkende eigenschap van de Europese orde. Het idee Europa tekende zich flauwtjes af als een geografische aanduiding, als een omschrijving van de christenheid, als de verschillende leden van een hofhouding of als het centrum van de verlichting van een gemeenschap van ontwikkelde mensen en van moderniteit.¹ Hoewel het kon worden beschouwd als één enkele beschaving, kende Europa nooit één ongedeeld bestuur of één verenigde, vaste identiteit. De principes uit

naam waarvan de verschillende onderdelen zichzelf bestuurden, wisselden regelmatig wanneer er werd geëxperimenteerd met een nieuw concept van politieke legitimiteit of internationale orde.

In andere regio's van de wereld werd een periode van concurrerende heersers door het nageslacht beschouwd als een 'roerige tijd', een burgeroorlog of een 'periode van krijgsheren' – een te betreuren entr'acte van tweedracht die inmiddels weer was overwonnen. Europa gedijde echter door de fragmentatie en omarmde de eigen verdeeldheid. Duidelijk onderscheiden, concurrerende dynastieën en nationaliteiten werden niet beschouwd als een vorm van chaos die moest worden uitgedreven maar, in de geïdealiseerde visie van Europese staatslieden – soms bewust, soms onbewust – als een complex mechanisme dat vanzelf in evenwicht bleef en de belangen, de integriteit en de autonomie van alle volkeren in stand hield. Gedurende meer dan duizend jaar werd orde in Europese staatskunde meestal afgeleid van een evenwicht, en men ontleende zijn identiteit aan het verzet tegen een universele heerschappij. Dat betekende niet dat Europese monarchen beter bestand waren tegen de verleiding van de veroveringen dan hun tegenhangers in andere beschavingen, of dat ze zich sterker engageerden met een abstract ideaal van diversiteit. Het was eerder zo dat het hun aan de kracht ontbrak om hun wil definitief aan elkaar op te leggen. In de loop van de tijd kreeg dit pluralisme de kenmerken van een model voor de wereldorde. Is Europa in onze tijd deze pluralistische tendens ontstegen, of vormen de interne twistpunten van de Europese Unie er juist een bevestiging van?

Vijfhonderd jaar lang had de Romeinse heerschappij een uniform rechtssysteem, een gezamenlijke defensie en een ongekend beschavingsniveau verzekerd. Met de val van Rome, die gewoonlijk wordt gedateerd in het jaar 476, viel het rijk uiteen. In wat historici de Donkere Middeleeuwen hebben genoemd, bloeide het nostalgische verlangen naar de verloren gegane universaliteit op. Die visie van harmonie en eenheid werd steeds vaker in verband gebracht met de kerk. Volgens deze wereldvisie was de christenheid één enkele samenleving die werd bestuurd door twee gezagsorganen die elkaar aanvulden: de civiele overheid, de 'opvolgers van Caesar' die de orde in het wereldse

handhaafden, en de kerk, de opvolgers van Petrus die zorg droegen voor het universele en de absolute principes van de verlossing.² Augustinus van Hippo, die zijn werken schreef in Noord-Afrika ten tijde van de ineenstorting van de Romeinse heerschappij, concludeerde dat het wereldlijke politieke gezag maar in zoverre legitiem was als het een godvruchtig leven en daardoor de verlossing van de mens mogelijk maakte. ‘Er zijn twee systemen,’ schreef paus Gelasius I in 494 aan de Byzantijnse keizer Anastasius, ‘waardoor de wereld wordt geregeerd: het heilige gezag van de priesters en de macht van de monarch. Van die twee is de macht van de priesters de belangrijkste omdat zij bij het Laatste Oordeel zelfs voor de koningen verantwoording moeten afleggen aan de Heer.’ De werkelijke wereldorde bevond zich in die zin dus niet in de wereld.

Dit allesomvattende concept van de wereldorde had van het begin af aan te kampen met een anomalie: in het Europa van na de Romeinen oefenden tientallen politieke heersers hun soevereiniteit uit zonder dat er een duidelijke onderlinge hiërarchie bestond. Ieder van hen betoogde zijn loyaliteit aan Christus, maar hun verhouding met de kerk en haar gezag was ambigu. De afbakening van het kerkelijk gezag ging gepaard met heftige debatten, terwijl koninkrijken met hun eigen legers en hun onafhankelijke beleid manoeuvreerden op een wijze die op geen enkele manier leek aan te sluiten bij Augustinus’ visie van de Stad van God.

Het eenheidsstreven leek het even te winnen op Eerste Kerstdag van het jaar 800, toen paus Leo III Karel de Grote, koning van de Franken en veroveraar van het grootste deel van het huidige Frankrijk en Duitsland, kroonde als *Imperator Romanorum* (Keizer der Romeinen) en hem bovendien de theoretische aanspraak verleende op de oostelijke helft van het voormalige Romeinse Rijk die op dat moment bestond uit de gebieden van de Byzantium.³ De keizer beloofde de paus ‘op alle fronten de heilige kerk van Christus te verdedigen tegen heidense invallen en mohammedaanse aanvallen van buitenaf, en om binnen het rijk het katholieke geloof te sterken door onze erkenning’.

Maar het rijk van Karel de Grote slaagde er niet in die aspiraties waar te maken. Het begon zelfs vrijwel meteen daarna uiteen te vallen.

Karel had zijn handen vol aan zaken dichter bij huis en deed nooit een poging om de gebieden van het voormalige Oost-Romeinse Rijk die de paus hem had toegewezen, onder zijn bestuur te brengen. In het westen had hij weinig succes bij zijn pogingen om Spanje te heroveren op de Moorse veroveraars. Na Karels dood probeerden zijn opvolgers hun positie te versterken door een beroep te doen op de traditie en zijn bezittingen te omschrijven als het Heilige Roomse Rijk. Verscheurd door burgeroorlogen verdween Karels rijk echter na minder dan een eeuw al van het wereldtoneel als politieke eenheid (al zou de naam nog tot 1806 in gebruik blijven voor verschillende achtereenvolgende territoriale eenheden.)

China had een keizer, de islam had een kalief – de erkende leider van de islamitische gebieden. Europa had de keizer van het Heilige Roomse Rijk. Maar de keizer van het Heilige Roomse Rijk opereerde vanuit een veel zwakkere basis dan zijn collega's in andere beschavingen. Hij kon niet beschikken over een keizerlijke bureaucratie. Zijn gezag was afhankelijk van de regio's die hij bestuurde als dynastiek vorst, van zijn familiebezit dus eigenlijk. Zijn positie was formeel niet erfelijk en zijn opvolger werd gekozen door een groep van zeven en later negen vorsten. Dit soort verkiezingen werd gewoonlijk beslist door een mengeling van politieke manoeuvres, een oordeel over de religieuze vroomheid van de kandidaat en enorme omkoopsommen. De keizer had zijn gezag theoretisch te danken aan zijn investituur door de paus, maar door politieke en logistieke omstandigheden kon daar vaak geen sprake van zijn, zodat hij jaren achtereen moest regeren als 'keizer-kandidaat'. Religie en politiek vloeiden nooit samen tot één enkele constructie, waardoor Voltaire vrolijk kon opmerken dat het Heilige Roomse Rijk 'noch Heilig, noch Rooms, noch een Rijk' was. Het idee van de internationale orde in het middeleeuwse Europa was het resultaat van individuele afspraken tussen paus en keizer en een hele reeks andere heersers. Een universele orde, gebaseerd op de mogelijkheid van één enkele regering en één enkele set principes die het gezag ervan legitimeerden, werd in praktisch opzicht steeds onhaalbaarder.

Het middeleeuwse concept van de wereldorde leek alleen korte tijd even te worden verwerkelijkt toen in de zestiende eeuw de Habsburgse