
**DE GROENE
AMSTERDAMMER**

donderdag 13 september 2012

Het buitenlands beleid van de Verenigde Staten

Obama's stille revolutie

Irak, Afghanistan, Iran, China, de Arabische lente en de financiële crisis – de Republikeinen kunnen roepen wat ze willen, president Obama krijgt hoge cijfers voor zijn buitenlands beleid. Maar dit is een raar verkiezingsjaar.

door Frans Verhagen

HET IS een beproefd recept. Zoals bij elke verkiezing maken de Republikeinen de Democraten uit voor doetjes, *appeasers* en slapjanussen die de hele wereld over zich heen laten lopen. Niet te vertrouwen met veiligheid en buitenlands beleid, die Democraten. Deze keer werkt het niet. Barack Obama lijkt op dit terrein onkwetsbaar. Eén foto logenstraft alle Republikeinse retoriek. Je ziet een zichtbaar gespannen groep mensen, minstens vijftien, samengepakt in een van die bezemkasten in de kelder van het Witte Huis. Links vooraan vice-president Biden, dan Obama. Rechts minister van Defensie Robert Gates, naast hem minister van Buitenlandse Zaken Hillary Clinton. In het midden Amerika's topgeneraal en staand om hen heen voldoende mensen dicht op elkaar om er zelf benauwd van te worden. Ze staren gebiologeerd naar een monitor die de

generaal bedient. Allemaal houden ze de adem in, Hillary met de hand voor de mond, terwijl Amerikaanse mariniers Pakistan binnendringen om Osama bin Laden op te pakken.

Bewijsstuk nummer één: Barack Obama, Democraat en wereldverbeteraar, man van gloedvolle toespraken en een Nobelprijs voor de vrede, deinst niet terug voor militaire actie. Wat de foto niet zegt maar wat iedereen weet, is dat de raid op Abbottabad zijn beslissing was, tot in de details van de uitvoering, de *shoot to kill*-order en de begrafenis op zee. Obama won advies in, stelde vragen, hoorde argumenten en zei tegen zijn adviseurs: je hoort straks wat ik beslis. Hij durfde het risico aan, wetend dat de mislukte bevrijding van gijzelaars in 1980 Jimmy Carter zijn baan had gekost.

Dat Amerikanen op buitenlands gebied Obama meer vertrouwen dan de Republikeinen is misschien niet zo verwonderlijk na de strapatsen van Bush en Cheney. Maar het is vooral de verdienste van Obama zelf. Het omlaag praten van Obama, de oorlogspraat van Mitt Romney, diens martiale club van neoconservatieve adviseurs: het levert niets op, integendeel. De gemiddelde burger vertrouwt Obama. Een Democraat. Noem het maar zijn stille revolutie.

HET BEGIN was gemakkelijk. Simpelweg door aan te treden herstelde Obama het vertrouwen in Amerika als wereldleider. Dat hielp, goodwill helpt altijd, maar wie had verwacht dat de nieuwe president duidelijk zou breken met de Bush/Cheney-jaren is bedrogen uitgekomen. Veel van wat voor 20 januari 2009 staand beleid was, is dat in 2012 nog steeds.

De belangrijkste reden is de grote continuïteit in buitenlands beleid. Logisch: de wereld blijft hetzelfde, belangen veranderen niet en oorlogen en crises zijn niet opeens verdwenen. Zo ging het altijd, van Carter naar Reagan, van Bush naar

Clinton. En ook van Clinton naar Bush. Pas na 9/11, toen een neoconservatieve claque de macht overnam van een zwemmende president, ging alles ondersteboven.

In januari 2009 was de neoconservatieve storm uitgeraasd, vastgelopen in zijn eigen overmoed en incompetentie. President Bush was vanaf 2006 al op zijn schreden gekeerd. Condoleezza Rice mocht proberen de multilaterale banden weer aan te halen, vice-president Dick Cheney was in zijn hok gestopt en uiteindelijk had Bush na lang treuzelen dan toch Donald Rumsfeld ontslagen, het gezicht van de oorlog in Irak.

Het beleid was al weer een stuk traditioneler toen Obama aantrad, al was de reputatie van Bush reddeloos verloren. De continuïteit bleek meteen toen Obama de opvolger van Rumsfeld, de alom gewaardeerde Robert Gates, vroeg om aan te blijven als minister van Defensie. Het verschaftte Obama rugdekking in het Congres: Republikeinen konden hem niet aanvallen zolang Gates zijn beleid steunde. Vervolgens vroeg Obama senator Hillary Clinton voor Buitenlandse Zaken en breidde zo de dekking uit tot de Democraten: in de Senaat had potentiële oppositie zich rondom Clinton kunnen verzamelen. Het was een goede greep.

Obama en Clinton hebben voorbeeldig samengewerkt, al was er nooit twijfel wie de lijnen uitzette en wie de loyale uitvoerder was. Als nationale veiligheidsadviseur benoemde Obama generaal Jim Jones, die was aanbevolen door Brent Scowcroft, gerespecteerd veiligheidsadviseur onder Ford en Bush. Dat Scowcroft meer invloed had dan de ervaren Clinton-veteranen was een indicatie: Obama wilde zich niet laten vastpinnen en zag de oude Bush eerder als voorbeeld dan Bill Clinton.

Van Obama's eigen campagnestaf kreeg alleen Susan Rice een belangrijke rol, als ambassadeur bij de Verenigde Naties. De rest belandde op het tweede plan, al hadden ze door hun directe toegang tot Obama wel degelijk invloed. In zijn nieuwe boek noemt de journalist James Mann deze nieuwe generatie de

Obamians (de titel van zijn boek; eerder schreef hij over Bush/Cheney *The Rise of the Vulcans*). Wat hen kenmerkt is een weinig ideologische kijk op de wereld. Ze zijn niet geobsedeerd door Vietnam, hebben geen ervaring in de regering-Clinton, hebben een band met Obama en zitten inmiddels op de belangrijke posten. Maar Obama ging van start met een mengeling van oude en nieuwe mensen, de meeste net als hij zonder veel ervaring op buitenlands terrein.

In zijn inaugurele rede zei Obama dat Amerika weer zou gaan leiden. ‘We verwerpen als vals de keuze tussen onze veiligheid en onze idealen.’ Het was een directe verwijzing naar de martelpraktijken en de gevangenis in Guantánamo Bay. Obama beloofde die binnen een jaar te zullen sluiten. Dat daarvan niets is terechtgekomen is geen rechtvaardiging van het beleid van Bush/Cheney. Obama heeft wel degelijk geprobeerd de gevangenen zonder vooruitzicht op een rechtsgang voor de Amerikaanse rechter te brengen. Maar het Congres, zijn eigen partijgenoten inclusief, verzette zich uit angst en onwil tegen processen in Amerika. Inmiddels heeft de regering-Obama elke pretentie laten varen om Guantánamo te sluiten.

Verder trof Obama op zijn bureau twee oorlogen en een crashend financieel systeem – ook een buitenlands politiek probleem. Irak was gemakkelijk, daar kon Obama de zaak afronden. President Bush had al met de Iraakse regering afgesproken om eind 2011 vrijwel alle Amerikaanse troepen terug te trekken. Republikeinen klaagden dat er niemand achterbleef in Bagdad, maar Obama had geen keuze: de Iraakse regering wilde het zo. Stiekem kwam het hem wel goed uit, zo was er geen potentieel struikeldraad dat Amerika opnieuw Irak in zou zuigen.

Afghanistan is een ander verhaal. Tijdens de campagne van 2008 had Obama gezegd dat niet Irak de echte oorlog was maar Afghanistan. Hij had beloofd die oorlog ‘serieus te nemen’. Wie gehoopt had dat dit puur opportunisme was kwam van een koude kermis thuis. Obama meende het. Afghanistan is nu zijn oorlog en allesbehalve een succes.

De president liet zich overhalen dertigduizend soldaten extra naar Afghanistan te sturen, een soort 'surge' à la Irak in 2007. Het langdurige debat binnen de regering ging tussen de voorstanders van een 'wordt vrienden met de lokale bevolking'-benadering en die van een 'versla al-Qaeda en vertrek'-standpunt, waarvan vice-president Joe Biden de sterkste vertegenwoordiger was. Biden verloor, maar terwijl Obama militairen stuurde, kondigde hij ook meteen aan wanneer die zouden worden teruggetrokken. Het halfbakken resultaat is dat Afghanistan een blok aan het been blijft van Amerika en de Navo, en er zijn weinig mensen meer over die dat de moeite, het geld en de doden waard vinden.

DAT EERSTE jaar deed Obama nog in grote redes. In april 2009 verwoordde hij in Praag zijn hoop op een wereld zonder kernwapens. Hij was niet overdreven optimistisch, het zou niet gebeuren 'tijdens mijn leven', zei hij, maar hij zou zich ervoor inzetten. Hij heeft aardig wat bereikt: versnelling van programma's om losliggend kernmateriaal te controleren; een nieuw START-verdrag met Rusland en daardoor een kleiner nucleair arsenaal. Verdere vooruitgang in de richting van een totale testban stuitte op obstructie van de Republikeinen.

Meer draagwijdte had Obama's toespraak in Caïro waarin hij een open houding beloofde tegenover de islamitische wereld. De toespraak werd enthousiast ontvangen, leverde veel goodwill op en hoewel een vervolg uitbleef, heeft Obama's voorzichtige optreden in de Arabische lente Amerika goeddeels aan de juiste kant van de streep gehouden.

De Nobelprijs die Obama in oktober 2009 werd opgedrongen had hij beter kunnen weigeren. Hij had immers nog niets bereikt. Maar Obama zou Obama niet zijn als hij de uitreiking niet had gebruikt voor een overpeinzing over '*just wars*', het gerechtvaardigd gebruik van geweld. Zoals hij in Caïro had gezegd '*evil does exist in the world*', was dit een variant op zijn tegenstand tegen de

oorlog in Irak in 2002: hij was niet tegen geweld, hij was tegen dom geweld. Democraten keken zuinigjes en Republikeinen waren te zeer bevangen door Obama-haat om zijn ferme taal te kunnen waarderen.

De verwachtingen waren hoog, maar Obama heeft in het Israëliisch-Palestijnse conflict niets bereikt. Obama en Clinton lieten zich koeioneren door premier Netanyahu, diens provocerende nederzettingenbeleid en hang om de Amerikaanse regering te piepelen. De verhouding met Obama is ijzig, maar veel valt hem niet te verwijten. De echte vraag is waarom de verwachtingen zo hoog waren. President Clinton faalde opzichtig in de zomer van 2000 en de regering-Bush droomde dat vrede liep via Bagdad en deed verder niets.

Premier Netanyahu doet graag aan binnenlandse Amerikaanse politiek en als ere-Republikein heeft hij de partij slim voor zijn karretje gespannen. Dat geeft een misleidend beeld. De Israël-lobby oogt dan wel sterk, maar heeft meer politieke macht dan daadwerkelijke steun. Het zijn de politici die bang voor hen zijn, niet de kiezers. Sterker, de meeste joodse kiezers staan achter Obama terwijl de Republikeinse Israël-agenda wordt gezet door evangelische christenen. Veel doet het er niet toe, want vooruitgang is alleen mogelijk als Israël het wil.

Tegelijkertijd is Obama's Iran-beleid niet los te zien van Israël. Obama beloofde Iran dat een open hand (*'unclenched fist'*) beantwoord zou worden. Dat was verstandig, want de relatie met Iran kan alleen op vele niveaus tegelijk veranderd worden en voorwaarden vooraf helpen niet. Helaas, er is niets van terechtgekomen. Deels omdat Obama wat al te naïef dacht dat hij direct met Iran aan tafel kon gaan zitten, deels omdat de frauduleuze herverkiezing van president Ahmadinejad en de Groene Opstand alles bevroor.

Inmiddels heeft Obama een multilateraal sanctieprogramma opgezet dat bijt, maar een rationele en open discussie over Iran, regionale macht en kernwapens is onmogelijk. In het vakblad *Foreign Affairs* zette Kenneth Waltz onlangs op een rijtje waarom het helemaal niet erg zou zijn als Iran een kernwapen had. Maar

het onderwerp is taboe. Irans bom is een van die onderwerpen met een destructieve eigen dynamiek, waarin de Iraanse leider roept dat de vorige holocaust niet plaatsvond en Israël roept dat de volgende holocaust eraan komt. Ondertussen is er meer reden voor zorg over het chaotische Pakistan met zijn honderd kernkoppen.

DE FINANCIËLE crisis deed wonderen voor het zelfvertrouwen van China. Het oorspronkelijke idee van de regering-Obama was het opbouwen van een soepele werkrelatie door conflict te minimaliseren. Even geen mensenrechten, liet Clinton weten. China interpreteerde het als een teken van zwakte. Dat is de Chinese manier: drukken en drukken en kijken waar je weerstand ontmoet. In eerste instantie was daarvan geen sprake, want Obama speelde een ander spel. Obama schaakte, China speelde *weiqi*, een strategisch omsingelingsspel.

In Democratische kringen is Henry Kissinger niet geweldig populair, maar Obama en zijn adviseurs hadden veel kunnen leren van zijn *On China*. In dat boek analyseerde de oude vos mooi hoe China diplomatie bedrijft. Ze hadden kunnen weten dat conflictvermijding niet tot meer onderling vertrouwen leidt maar juist tot meer Chinese eisen en speldenprikken om Amerika's vastbeslotenheid te testen. Het bevestigde China's idee van Amerikaanse zwakte en van de groeiende eigen macht. In 2010 schakelde Obama over op een meer robuust en assertief beleid.

De Amerikaanse buitenlandse politiek draait al heel lang om de Stille Oceaan, een ervaringsfeit dat Europeanen liever negeren. Obama wilde duidelijk maken dat Amerika aanwezig blijft in de regio. Daarom ondernam hij in november 2011 een reis naar Indonesië en Australië, waar hij de permanente stationering van 2500 mariniers aankondigde, symbolisch maar daarom niet minder duidelijk. De Trans-Pacific Partnership moet leiden tot vrijhandel met alle landen rondom de

Stille Oceaan, zij het voorlopig niet met China. Minister Clinton bezocht Birma. Het is een klassieke off shore-strategie om de invloed van China in te dammen zonder directe confrontaties aan te gaan.

Net zo min als de regering-Clinton wil Obama Amerikaanse soldaten inzetten. Sinds Joegoslavië is het favoriete middel 'burgers beschermen' vanuit de lucht, gecombineerd met een *'targeted killing'*-programma met behulp van drones. Sinds Nixon mag de Amerikaanse regering niet meer daadwerkelijk moorden, vandaar deze orwelliaanse formule voor wat inmiddels het meest gebruikte middel is in Obama's arsenaal. Hij krijgt er verrassend weinig kritiek op uit eigen kring.

Zowel in Libië als in Syrië kreeg Obama het verwijt dat hij niet bereid was militair in te grijpen. De kritiek kwam van twee kanten. Enerzijds van de mensen die nog steeds spijt hebben dat de VS in 1995 de genocide in Rwanda niet stopten, anderzijds van senatoren als John McCain en Joe Lieberman die niets liever doen dan interveniëren. Terecht schat Obama in dat de Amerikaanse burgers weinig animo hebben voor nieuwe grondoorlogen. Bovendien is het lastig om de directe Amerikaanse belangen te formuleren. In Libië speelde Obama dat via een 'speciale opdracht' die Amerika zou hebben, maar hij weigerde de War Powers Act in te roepen die formeel nodig was om zelfs de beperkte interventie te dekken. De Democraten lieten hem begaan.

Hoewel het voor een wereldleider lastig is zich níet te bemoeien met de Arabische lente in het algemeen en Libië en Syrië in het bijzonder kun je moeilijk kritisch zijn over Obama's *hands off*-houding. Als het patriottische applauscollege van neoconservatieve columnisten niet zo hypergevoelig was voor het woordje *'behind'* dan was de strategie voor *'leading from behind'* zo gek nog niet. Overigens was na Libië de kritiek van afscheid nemend minister Robert Gates op de Europese bondgenoten vernietigend. Europa speelt geen serieuze rol in de wereld en Obama heeft dat al ingecalculerd.

De Russen proberen die rol wél te spelen. Obama hoopte om via een 'reset' van de verhoudingen (een term van Joe Biden) met president Medvedev een nieuwe bladzijde om te slaan. Dat leek aardig te lukken, geholpen door Obama's besluit om het raketterschild in Polen wat te minderen. De terugkeer van Poetin en de rol van Rusland in Iran en Syrië bevriest de verhoudingen. Maar Romney's stelling dat Rusland Amerika's grootste strategische dreiging was, werd algemeen geïnterpreteerd als een onthullende blunder.

Inmiddels is de personele bezetting van de regering-Obama aardig veranderd. Alleen Clinton zit er nog en zij zal in januari 2013 opstappen. De vertrekkers overziend kun je grosso modo zeggen dat het Witte Huis een hekel heeft aan onafhankelijk opererende mensen en aan interne ruzies. Intellectuele uitdaging is prima, maar niet in de media.

Generaal Petraeus, wiens 'surge'-strategie in Afghanistan mislukte, is veilig opgeborgen als hoofd van de CIA, waar hij nu zelf het slechte nieuws mag begeleiden. CIA-hoofd Leon Panetta nam Defensie over van Robert Gates toen die, zoals lang aangekondigd, in 2011 vertrok. Panetta is een operator die het Pentagon moet begeleiden bij de onvermijdelijke bezuinigingen, geen beleidsmaker. Nationale veiligheidsadviseur werd Thomas Donilon, die de rol van coördinerende vertrouweling van Obama waarschijnlijk beter kan spelen dan generaal Jones, die steeds meer geïsoleerd raakte.

President Obama heeft de touwtjes stevig in handen. De Obamians hebben het vaak over 'rebalancing', het in evenwicht brengen van Amerikaanse middelen met veranderde omstandigheden. Je zou het 'de tering naar de nering zetten' kunnen noemen. Of zoals Hillary Clinton het graag formuleert: niet *hard power*, niet *soft power* maar *smart power*. In *Foreign Affairs* omschrijven analisten van de Brookings Institution Obama als een 'progressieve pragmatist' die probeert een nieuwe liberale wereldorde vorm te geven waarin de VS nog steeds leiding geven, maar verantwoordelijkheden en lasten delen met anderen als dat nodig of mogelijk is.

De Republikeinen kunnen roepen wat ze willen, puur op de merites beschouwd krijgt Obama hoge cijfers voor de afgelopen vier jaar. Hij richtte geen schade aan en beperkte de negatieve effecten van de internationale en financiële crises die zijn voorganger achterliet. In brede zin leidde Obama het denken naar een meer bescheiden rol van Amerika, met ambities maar ook met het bewustzijn van wat wel en niet mogelijk is.

Maar dit is een raar verkiezingsjaar. Al zal buitenlandse politiek in de verkiezingen nauwelijks een rol spelen, ze gaan wel degelijk over Amerika's rol in de wereld. Want als Amerika er niet in slaagt zijn begroting op orde te krijgen, de juiste voorwaarden voor economische groei te scheppen en zo de middenklasse weer vertrouwen te geven dat hun dagelijks leven niet binnenlands bedreigd wordt, dan heeft dat direct invloed op Amerika's leiderschap in de wereld.



Uit De Groene Amsterdammer van 13 september 2012



Uit het dossier Barack Obama
