

De lege troon

Kamer 2E-924 in de buitenste ring van het Pentagon was afgeladen. Dit vertrek met de bijnaam ‘de Tank’ is een van de best beveiligde plekken van de Amerikaanse overheid en de ruimte waar de Joint Chiefs of Staff (Gezamenlijke Stafchefs) vergaderen. Maar op de ochtend van 20 juli 2017 was hier een speciale gast op bezoek: de president van de Verenigde Staten. Samen met Donald Trump was vrijwel iedereen die iets met de buitenlandse politiek en het veiligheidsbeleid van de vs te maken had, in de kleine kamer bijeengekomen: de vicepresident, ministers, diverse presidentiële topadviseurs en de voorzitter en vicevoorzitter van de Joint Chiefs of Staff. Ze waren er om Trump een spoedcursus over de leidende rol van de vs in de wereld te geven.¹

Het vaak uitgestelde bezoek was op het eerste gezicht niets bijzonders. Veel presidenten waren naar de Tank afgereisd om nader inlicht te worden en ook om hun waardering voor de mensen in uniform te tonen. Maar minister van Defensie James Mattis en minister van Buitenlandse Zaken Rex Tillerson hadden nog een andere reden gehad voor Trumps uitstapje van die dag. Zij meenden dat hij, een halfjaar na zijn aantreden, nog veel moest leren over de wereld en de rol van de vs daarin. Tijdens de campagne had Trump herhaaldelijk blijk gegeven van zijn gebrek aan basiskennis op het gebied van buitenlandse zaken, ook al hekelde hij voorgaande regeringen – Democratische en Republikeinse – om hun ‘rampzalige’ beleidskeuzes. Nu hij in de Oval Office zat, was zijn inzicht in de wereldpolitiek niet

opeens op wonderbaarlijke wijze verdiept of had hij meer begrip gekregen voor de ‘waardeloze’ deals en ‘stomme’ toezeggingen van zijn voorgangers. Hij wilde niets weten van ongemakkelijke feiten, nam wilde verhalen klakkeloos over en sprak zijn adviseurs tegen. Misschien kon een korte cursus in de Tank, over de wijze waarop de vs sinds de Tweede Wereldoorlog een uitzonderlijke rol in de wereldpolitiek had gespeeld, de president ervan overtuigen dat zijn land die rol moest blijven spelen.

Mattis, viersterrengeneraal der Mariniers buiten dienst, zorgde aan het begin van de vergadering voor het kader waarin de gesprekken zouden plaatsvinden. ‘Het belangrijkste wat ons door de “beste generatie” is nagelaten,’ zo zei hij, ‘was een naoorlogse wereldorde die op bepaalde regels beruiste.’² Vervolgens namen de aanwezigen Trump mee op een reisje rond de wereld. Aan de hand van kaarten, grafieken en foto’s lichtten ze het wijldvertakte netwerk van Amerikaanse verplichtingen in de wereld toe. Ze spraken over bondgenootschappen en handelsakkoorden, en legden zorgvuldig uit met welke internationale uitdagingen en kansen de vs werd geconfronteerd. Om de toelichting wat aantrekkelijker te maken voor een president die zijn fortuin in het vastgoed had gemaakt en zijn regering had opgedragen banen naar de vs terug te halen, benadrukten ze hoezeer het zakenleven en de binnenlandse werkgelegenheid werden bevorderd door het internationale leiderschap van de vs.

Maar de leerling zou uiteindelijk zijn leermeesters uitdagen. Trump was niet onder de indruk van de allianties en akkoorden die werden aangeprezen. ‘Dit is precies wat ik niet wil,’ wierp hij tegen.³ Hij overstelde de aanwezigen met vragen. Waarom waren er Amerikaanse troepen in Zuid-Korea gestationeerd? Waarom zorgden de handelsakkoorden van de vs niet voor Amerikaanse overschotten? Waarom droeg Europa niet zijn afgesproken deel bij aan de NAVO? Waarom zou de vs zijn kernwapenarsenaal niet verder uitbreiden? De toon van sommige uitwisselingen werd wat geïrriteerd, terwijl de experts de president probeerden te overtuigen van zaken waarover

hij meer meende te weten dan zij, en ze hem een wereldbeeld aanbevelen dat haaks stond op zijn manier van denken. Op sommige momenten verwierp Trump het denken van zijn ‘onderwijzers’ met een eenvoudige en directe tegenwerping: ‘Ik ben het er niet mee eens!’⁴

Toen de vergadering na twee uur was afgelopen, prees Trump de heren die hem hadden ingelicht tegenover de journalisten die buiten de Tank stonden te wachten. De gesprekken waren ‘geweldig’ geweest en de mensen van het Pentagon ‘schitterend’, zei hij. ‘Het werk dat ze doen – absoluut ongelooflijk.’⁵ Maar dat betekende allesbehalve dat ze ook maar iets van zijn diepe scepsis over de waarde van de militaire bondgenootschappen en talloze handelsakkoorden van de vs hadden weggenomen, laat staan dat ze hem ervan hadden weten te overtuigen dat de vs leiding moest geven aan landen die Trump beschouwde als ondankbare vrienden, die de vs niet serieus namen en Amerikaanse banen en welvaart wegkaapten.

De vergadering van 20 juli zou later berucht worden door een uitspraak waarmee Tillerson zijn lage dunk van Trumps intelligentie liet blijken, kort nadat de president de Tank had verlaten en terugkeerde naar het Witte Huis. Hij is gewoon een ‘verdomde idioot’, zei de voormalige toppadvinder tegen zijn medewerkers. Maanden later zou Tillersons botte oordeel uitlekken en het gesprek van de dag zijn in Washington. Maar belangrijker nog was een inschatting die vrijwel geen ophef veroorzaakte en die meteen na afloop van de vergadering in de Tank door Trump zelf werd verwoord: de op afspraken berustende wereldorde waarover zijn adviseurs zo enthousiast waren geweest, ‘werkte totaal niet’.⁶

De allesoverheersende vraag voor de vs en de rest van de wereld was: zou Trump proberen die wereldorde te herstellen of zich ervan afkeren?

‘Ik heb een puinhoop geërfd,’ had Donald Trump na zijn aantreden herhaaldelijk geklaagd.⁷ De specifieke uitdagingen waarmee hij werd geconfronteerd, lieten zich eenvoudig opsommen. Noord-Korea was bezig met de opbouw van technologie om de vs met ballisti-

sche kernwapens te treffen. Een revanchistisch Rusland daagde de Amerikaanse belangen in het Midden-Oosten uit, zaaide verdeeldheid binnen Europa en bemoeide zich met de binnenlandse politiek van de vs. Een snel opkomend China maakte zich op om Azië te domineren en de regels van de wereldorde in zijn voordeel te herformuleren. Een agressief Iran streefde naar regionale hegemonie in het Midden-Oosten. Een ‘Islamitische Staat’ (IS) bezette delen van Irak en Syrië en inspireerde jihadististen in de hele wereld. De lijst was nog langer.

Maar aan de basis van al deze uitdagingen lag een fundamentele en breder probleem: de wereldorde die de vs na de Tweede Wereldoorlog had gecreëerd en die Mattis en zijn collega’s op die julidag in de Tank aan Trump trachtten uit te leggen, begon uiteen te vallen. Franklin Roosevelt en Harry Truman waren zo verstandig geweest de vs ervan te weerhouden nogmaals de noodlottige fout te maken om Europa de rug toe te keren, zoals na afloop van de Eerste Wereldoorlog. Vastbesloten om ditmaal een andere weg te bewandelen, en geconfronteerd met een nieuwe en dodelijke tegenstrever in de gedaante van de Sovjet-Unie, zagen zij de belangen van de vs in internationaal perspectief en streefden ernaar leiding te geven aan andere landen, door het creëren van een wereldorde die beter aansloot op de interesses en waarden van de vs en van gelijkgestemde landen. Die wereldorde zou berusten op het nastreven van collectieve veiligheid, het openen van vrije markten en het bevorderen van democratie, mensenrechten en de rechtsstaat.

Het was een radicale strategie. Duizenden jaren lang had de wereldpolitiek berust op de logica van overheersing – ‘De sterken doen wat zij wensen, de zwakken lijden wat zij moeten,’ zoals de oude Grieken het ooit verwoordden. De Verenigde Staten had na 1945 hetzelfde kunnen doen. Het land was de machtigste staat ter wereld en torende mijlenver uit boven zijn verslagen vijanden en uitgeputte bondgenoten. Maar dat deed de vs niet. Het land creëerde in plaats daarvan een wereldorde die berustte op de logica van samenwerking. Landen die het Amerikaanse leiderschap zouden volgen, zou-

den floreren en dat zou ook de welvaart van de vs ten goede komen. De Amerikanen moesten provinciaal nationalisme verwerpen en zich gaan inzetten voor een breder en gemeenschappelijk ideaal. ‘We zouden de rijkste en machtigste natie kunnen zijn geweest,’ schreef president Dwight Eisenhower later, ‘en zouden desalniettemin de slag om de wereld hebben verloren als we onze burens in die wereld niet hadden geholpen om hun vrijheden te beschermen en hun sociale en economische voortuitgang te bevorderen.’⁸

De op afspraken gebaseerde wereldorde zou nooit voldoen aan de aspiraties van zijn bedenkers. Gedurende de hele Koude Oorlog bleef de reikwijdte ervan beperkt tot de westerse wereld. Grote delen van de planeet leefden buiten deze orde, onder de knoet van het communisme, en nog meer bevonden zich in een ongemakkelijke positie tussen beide kampen in. Bovendien leidde de gespletenheid van de Koude Oorlog ertoe dat de Verenigde Naties en andere internationale instellingen zeer beperkt waren in hun daadkracht. In zijn buitenlandbeleid maakte de vs hooggestemde en internationalistische idealen af en toe ondergeschikt aan beperkte nationale belangen, waarbij mensenrechten vaak werden ingeruild tegen politieke slagkracht. Amerikaans leiderschap in de wereld stond niet garant voor rechtvaardige keuzes, bijvoorbeeld in het geval van de invasie van de Varkensbaai of de Vietnamoorlog.

Maar zelfs mét al deze mislukkingen was het Amerikaanse besluit om na de Tweede Wereldoorlog de leidersrol van de vrije wereld op zich te nemen, een historisch succes. De wederopbouw van Europa en Japan verliep snel. Overal ter wereld kregen democratie en mensenrechten voet aan de grond. En het belangrijkste was dat het Amerikaanse leiderschap bijdroeg aan een van de grootste geopolitieke triomfen uit de geschiedenis: de vreedzame ineenstorting van de Sovjet-Unie. Die gebeurtenis creëerde op haar beurt de kans om de voordelen van de Amerikaanse wereldorde tot ver buiten de grenzen van het Westen uit te breiden. Washington meende de ‘geheime saus’ voor binnenlands succes te hebben uitgevonden en wilde het recept

maar al te graag met anderen delen. Niet minder belangrijk was dat de leidende rol van Washington in andere hoofdsteden enthousiast werd omarmd. De democratie breidde zich uit. De wereldhandel bloeide. Honderden miljoenen mensen werden uit een staat van schrijnende armoede bevrijd. Even leek het erop dat de wereld inderdaad aan ‘het einde van de geschiedenis’ was aanbeland.⁹

Maar de geschiedenis eindigde niet. Na de Koude Oorlog namen de buitenlandpolitieke ambities van de vs weliswaar toe en begonnen de Amerikanen te wennen aan het idee dat zij de ‘onontbeerlijke natie’ waren, maar de wereldorde die ze hadden gecreëerd, begon uit elkaar te vallen. De aloude rivaliteit tussen grootmachten, waarvan gedacht werd dat ze tot het verleden behoorde, stak weer de kop op. De snelle internationale uitwisseling van goederen, geld en ideeën – die met de term ‘globalisering’ werd samengevat – riep meer (en in een sneller tempo) problemen op dan door nationale regeringen kon worden opgelost. Internationale instituties leken nog in de Koude Oorlog vast te zitten en niet in staat om deze nieuwe, transnationale uitdagingen aan te gaan. Het Midden-Oosten was een kruitvat, het populisme was in opkomst en overal ter wereld leken terroristen schijnbaar straffeloos te kunnen toeslaan. Twee decennia na het einde van de Koude Oorlog had het optimisme over een *Pax Americana* plaatsgemaakt voor, in de passende woorden van Richard Haass, een ‘wanordelijke wereld’.¹⁰

Deze wanorde had meerdere oorzaken. Landen als Rusland en Iran, die zich nooit hadden neergelegd bij de uitgangspunten van het Amerikaanse leiderschap of bij de wereldorde die het nastreefde, meenden dat de vs hun belangen tegenwerkte. Zij gaven de voorkeur aan een traditionele geopolitiek waarin zij hun regionale invloedssferen konden controleren en wilden naar die aloude orde terugkeren. Intussen herkenden de beleidsmakers in Washington niet hoe snel hun recept van markteconomie en vrijhandel leidde tot de ‘revolte van de rest’, zoals Fareed Zakaria het verwoordde, en speelden ze niet in op de implicaties die dit voor het Amerikaanse leiderschap zou hebben.¹¹ Ze hoopten dat ‘verantwoordelijke mededingers’ ge-

leidelijk meer verantwoordelijkheden op zich zouden nemen, terwijl die zich zouden voegen naar het leiderschap van Washington.¹² Maar in plaats daarvan zag de vs zich geconfronteerd met landen die vaak hooguit meelifften op initiatieven vanuit Washington of hun eigen ideeën voor een verbetering van de wereldorde bepleitten. Uiteindelijk zou de leidende rol van de vs worden ondermijnd door misstappen en verkeerde inschattingen in Washington zelf. De invasie van Irak zoog de vs mee in het ondoordringbare moeras van het Midden-Oosten en zaaide twijfel over de wijsheid van de Amerikaanse leiders. De Grote Recessie van 2008–2009 stelde Washingtons succesrecept ter discussie. Geliberaliseerde markten en vrijhandel leken opeens een formule voor rampspoed te zijn in plaats van dé route naar succes.

Opgezadeld met de bittere erfenissen van de Irakoorlog en de Grote Recessie, begon Barack Obama zijn ambtstermijn met het groeiende besef onder buitenlandexperts dat de door de vs geleide wereldorde aanpassingen behoefde en op een meer haalbare basis gestoeld moest worden. Obama spoorde de bondgenoten aan om zich meer in te zetten, confronteerde het opkomende China met een ‘draai’ richting Azië en begon het ruziezoekende Rusland buiten te sluiten. Welke voordelen deze strategie ook gehad zou kunnen hebben, ze leverde geen snelle resultaten op. Obama sloot zijn presidentschap af met het besef dat veel werk was blijven liggen. ‘Amerikaans leiderschap is wel degelijk onontbeerlijk,’ schreef hij in een brief die hij voor zijn opvolger op het oude ‘Resolute’-bureau in de Oval Office achterliet. ‘Het is aan ons om met maatregelen en het geven van het juiste voorbeeld de internationale wereldorde van na de Koude Oorlog in stand te houden, een orde waarop onze eigen welvaart en veiligheid berust.’¹³ Het was een welgemeend advies van de vertrekkende president. Maar het was geen advies dat aan Donald Trump was besteed.

Donald Trump erkende veel van de problemen die de leidende rol van de vs in de wereld ondermijnden. Hij had campagne gevoerd met de belofte deze problemen op te lossen. Maar in tegenstelling

tot al zijn voorgangers sinds Truman, zag hij Amerikaans leiderschap in de wereldpolitiek niet als de oplossing waarmee de problemen van de vs zouden worden opgelost. Integendeel. Hij zag het als het probleem zelf. De Amerikaanse verplichtingen aan de bondgenoten hadden de vs ertoe gebracht ‘miljarden – honderden miljarden dollars te betalen voor het ondersteunen van andere landen die op papier welvarender zijn dan wij’.¹⁴ De Amerikaanse handelspolitiek had ‘de vs van zijn industrieën beroofd, onze fabrieken weggejaagd en steden als Detroit en Baltimore ontmanteld’.¹⁵ Het resultaat was, zo sprak hij in zijn inaugurele rede, niets minder dan een ‘Amerikaanse slachting’.¹⁶ Banen waren verloren gegaan, bedrijven hadden hun deuren gesloten en ooit trotse metropolen waren spooksteden geworden. Trump streefde niet naar de medewerking van andere landen. Hij wilde terugpakken wat zij de vs hadden afgenomen.

Trump's minachting voor het Amerikaanse buitenlandbeleid had een lange geschiedenis. Zijn eerste bedenkingen uitte hij al in de jaren tachtig van de vorige eeuw en hij bleef ze in de decennia daarna consequent herhalen, en dat terwijl hij zijn opvattingen over binnenlandse vraagstukken al naar gelang zijn stemming en publiek aanpaste. Zijn kritiek op het Amerikaanse buitenlandbeleid werd het kernpunt van zijn campagne. Hij beloofde plechtig dat ‘we dit land of zijn mensen niet langer zullen onderwerpen aan het valse lied van de globalisering’.¹⁷ Geen van de drie pilaren waarop het Amerikaanse buitenlandbeleid berustte – militaire bondgenootschappen; vrijhandel; en het bevorderen van democratie, mensenrechten en de rechtsstaat – ontquam aan zijn toorn. Hij zei dat hij de andere leden van de NAVO – het meest succesvolle militaire bondgenootschap in de geschiedenis – maar al te graag het volgende zou vertellen: ‘Gefeliciteerd, voortaan verdedigen jullie jezelf maar.’¹⁸ Hij zinspeelde op de mogelijkheid dat Japan en Zuid-Korea hun eigen kernwapens zouden aanschaffen. Hij hekelde de Amerikaanse handelspolitiek en beloofde de vs terug te trekken uit het Trans-Pacifisch Partnerschap (TPP), opnieuw te onderhandelen over de Noord-Amerikaanse Vrijheidsover-

eenkomst (NAFTA) en enorme importtarieven op Chinese goederen te heffen. Ook hekelde hij het Amerikaanse beleid om andere landen op de vingers te tikken wat betreft democratie en mensenrechten, omdat ‘wij onze eigen puinhoop moeten opruimen’.¹⁹

Wat Trump hier aanbood, was een terugkeer naar een oudere buitenlandpolitieke visie, die berustte op de logica van rivaliteit en overheersing. Zijn voorgangers hadden de leidende rol van de vs in de wereld om de haverklap benoemd – en bewierookt. Trump sprak er zelden over, behalve in formele toespraken die door medewerkers waren geschreven en van hun scherpe kantjes waren ontdaan. Daarentegen sprak hij voortdurend over ‘winnen’ en was hij van plan om de vs weer te laten zegevieren. Wanneer buitenlandexperts de wereld in ogenschouw namen, zagen ze vrienden en vijanden, bondgenoten en tegenstrevers. Wanneer Trump de wereld in ogenschouw nam, zag hij louter concurrenten, die er allemaal op uit waren om van hemzelf en van de vs te profiteren. Hij zou hen niet beoordelen op grond van oude gevoeligheden, maar op hun bereidheid om afspraken te maken die hem welgevallig waren. Enkele dagen voordat hij zou worden ingezworen, maakten zijn opmerkingen over wereldleiders duidelijk wat hij bedoelde. ‘Ik bied iedereen dus een gelijkwaardige uitgangspositie aan,’ zei hij. ‘Wat mij betreft krijgt iedereen op dit moment een gelijkwaardige start.’²⁰ Geen andere Amerikaanse president zou de leiders van Groot-Brittannië en Australië op gelijke voet hebben gesteld als die van China of Rusland.

De minachting die Trump tijdens de verkiezingscampagne voor de leidende rol van de vs in de wereld toonde, alarmeerde de buitenlandexperts van beide grote politieke partijen. Maar ze konden opgelucht ademhalen toen Trump zijn presidentschap begon met de benoeming van traditionalisten als Mattis, Tillerson en – na de korte en ongelukkige ambtstermijn van Michael Flynn als Nationaal Veiligheidsadviseur – luitenant-generaal H.R. McMaster op de belangrijkste posten inzake nationale veiligheid en zich bij het invullen van de economische topposities richtte op vrijhandelsdenkers als Gary Cohn, die hoofd van de Nationale Economische Raad werd. De lof voor deze

benoemingen kwam niet voort uit de gedachte dat met deze keuzes ook snelle en gemakkelijke oplossingen voor een wanordelijke wereld waren gevonden. Veeleer werden ze geprezen omdat deze mannen en de ondergeschikten die ze aanstelden, geloofden in het belang van Amerikaans leiderschap – en wat daarmee bereikt kon worden. Voor sommigen was dit een ‘as van volwassenen’, voor anderen een groep ‘globalisten’, maar in beide versies zouden ze eventuele excessen van Trump kunnen indammen en hem richting een conventionele buitenlandpolitiek sturen.

Die hoop was gebaseerd op twee twijfelachtige aannames: dat presidenten vrij gemakkelijk van mening veranderen en dat adviseurs belangrijker zijn dan de man die ze van advies dienen. Beide aannames werden al snel door Trump ontkracht. Hij had wel degelijk gezegd wat hij ervan vond en meende wat hij tijdens de verkiezingscampagne had gezegd. Geen advies of raad kon hem daarvan afbrengen. Hij maakte een einde aan de Amerikaanse deelname aan het TPP, trok zich terug uit het klimaatakkoord van Parijs, weigerde aanvankelijk om de Amerikaanse verplichtingen tegenover de bondgenoten te steunen, trok zich terug uit de Iran-deal, streefde naar heronderhandeling van de NAFTA, erkende Jeruzalem als hoofdstad van Israël en haalde de banden met Rusland aan, ook al lieten zijn adviseurs hem – soms publiekelijk – weten dat hij daarmee de nationale belangen van de vs ondermijnde. Niet minder gevaarlijk dan wat Trump deed, was de manier waarop hij dat deed. Hij beledigde bondgenoten en streelde het ego van tegenstrevers. Hij verraste zijn buitenlandsteam geregeld met tweets en openbare uitspraken, waarna zij de diplomatieke puinhoop die erdoor was ontstaan weer moesten gladstrijken. De president ‘heeft velen van ons, onder wie ondergetekende, uit hun comfortzone gehaald’, zo omschreef McMaster het fijntjes.²¹ Zoals hij tijdens de verkiezingscampagne had aangekondigd, ging Trump directer te werk: ‘Alleen ik kan dit voor elkaar krijgen.’²²

Enkele vrienden van de vs applaudisseerden voor Trumps woorden en daden. Israël en Saoedi-Arabië merkten dat ze kregen wat ze

wilden en dat ze daarvoor niets terug hoefden te doen – een deal die te mooi was om te missen. Maar de meeste vrienden en bondgenoten van de vs reageerden verbluft en gealarmeerd, ook al gaven ze er geregeld de voorkeur aan hun bedenkingen binnenskamers te houden, om zich de onbeheersbare woede van Trump niet op de hals te halen. Ze vroegen zich af waarom hij zoveel van deze woede op de vrienden van de vs richtte, terwijl hij hun rivalen zoveel lof toezwaaide. Gezien hun verwachtingen over de gebruikelijke relaties met Washington waren deze zorgen niet onredelijk. De vrienden en bondgenoten van de vs waren eerder getuige geweest van grootse confrontaties met Amerikaanse presidenten; de leidende rol van de vs in de wereld was nooit met kritiekloze gehoorzaamheid beantwoord. Zelfs onder goede vrienden konden meningsverschillen hoog oplopen. In de loop van de decennia was dat op talloze fronten gebeurd, waarbij vooral de conflicten over de Vietnamoorlog en de invasie van Irak nog vers in het geheugen liggen.

Maar ditmaal voelde het anders. Tijdens zijn eerste anderhalf jaar in het Witte Huis heeft Trump een onmiskenbare boodschap afgegeven: hij was er niet in geïnteresseerd om leiding te geven aan vrienden en bondgenoten. Hij wilde ze verslaan. Zijn wereld was niet een ‘win-win’-wereld maar een wereld van winnaars en verliezers. ‘Je hoort mensen vaak zeggen dat als je een geweldige deal sluit, beide partijen daarbij winnen,’ schreef hij eens. ‘Dat is een hoop onzin. Bij een geweldige deal ben jij de winnaar – niet de andere partij. Je verplettert je tegenstander en haalt er iets uit voor jezelf.’²³

Trump vond het niet erg om de leidende rol van de vs op te geven, omdat hij er de waarde niet van inzag – alleen de kosten. In zijn visie had de vs noch uitzonderlijke verantwoordelijkheden noch was het land een uitzonderlijke natie. Veeleer was de vs een land als elk ander land en zou daarom zijn eigen beperkte interesses moeten nastreven, niet gemeenschappelijke belangen. ‘Voor mij komt de vs altijd op de eerste plaats,’ zei hij tegen de wereldleiders die in september 2017 in het kader van de Verenigde Naties bijeenkwamen, ‘zoals u, de leiders van uw landen, dat ook altijd met uw landen doet en zou moeten