

Voor recht en vrijheid?

George W. Bush en de strijd tegen het terrorisme

dr. F. Zijdam*

Inleiding

Toen George W. Bush in 2000 tot president werd verkozen, hadden velen twijfels of de Texaanse gouverneur wel voldoende kennis van de wereldpolitiek had om de leider van het machtigste land van de wereld te worden. Door verschillende blunders tijdens zijn campagne (bijvoorbeeld door de namen van staten door elkaar te halen of te verhaspelen) had hij nou niet bepaald de indruk gewekt veel van de materie af te weten. Sommigen spraken hierdoor zelfs van 'een beminnelijke ezel die de geschiedenis in kuierde'.² Weenigen hadden toen kunnen bevroeden dat diezelfde Bush verantwoordelijk zou zijn voor een revolutie in het Amerikaanse buitenlands beleid.

Deze 'Bush-revolutie' rust op twee pijlers. Ten eerste de notie dat de 'ketenen' van bondgenotenschappen en internationale organisaties verbroken

* De auteur is beleidsmedewerker bij de Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO).

1 President George W. Bush's *Inaugural Address*, 20 januari 2001.

2 Frank Bruni, *Ambling into History: The Unlikely Odyssey of George W. Bush* (New York, 2002).

3 The National Security Strategy of the United States of America, 20 september 2002.

4 Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order* (New York, 2003).

America remains engaged in the world by history and by choice, shaping the balance that favors freedom. We will defend our allies and our interests. We will show purpose without arrogance.¹

George W. Bush, januari 2001

moesten worden om Amerika de maximale vrijheid te geven om zijn eigen veiligheid te garanderen. Door de verschillende (multilaterale) banden waren de vs niet in staat om optimaal gebruik te maken van hun (militaire) overmacht, terwijl die in hun ogen hard nodig is in de strijd tegen het terrorisme. Niet dat een multilateraal optreden geheel en al wordt uitgesloten, maar daarvoor wordt alleen gekozen als eenzijdig optreden onmogelijk of nadelig is.

Ten tweede de overtuiging dat Amerika zijn macht moet aanwenden voor het wijzigen van de status quo in de wereld. De vs konden het zich niet permitteren om reactief te blijven, zij zijn genoodzaakt ook 'agressief preventief' in actie te komen tegen potentiële gevaren. Dit heeft ertoe geleid dat preventieve actie door de Amerikanen nu als een legitiem wapen wordt beschouwd om potentiële gevaren af te wenden.³

Deze revolutie in het buitenlands beleid van de vs is op z'n zachtst gezegd niet onomstreden. Met name de Euro-

pese bondgenoten hebben veel kritiek op de manier waarop de vs de 'oorlog tegen het terrorisme' voeren, maar ook buiten de kring van bondgenoten is men kritisch.

De vraag is hoe terecht deze kritiek is. Hebben de criticasters van de vs niet te weinig oog voor harde werkelijkheid van de internationale politiek en het terrorisme in het bijzonder? Of, in de woorden van Robert Kagan, sluit men zich niet af voor 'de Hobbesiaanse werkelijkheid en het moeras van de historische werkelijkheid'?⁴ Of snijdt de kritiek wel degelijk hout en kunnen we met recht spreken van een neoconservatieve dwaling?

Om deze vraag te beantwoorden, zal in dit artikel de balans worden opgemaakt van de Amerikaanse strijd tegen het terrorisme sinds 11 september 2001. Daartoe schets ik eerst het neoconservatieve gedachtegoed in kringen rond George W. Bush, en ga vervolgens in op de militaire acties in Afghanistan en Irak om ten slotte de Amerikaanse strijd tegen het terrorisme als geheel te analyseren.



De bevoorradingsdienst verplaatst een 1000-ponder over het dek van het vliegdekschip de *uss Carl Vinson (cvn 70)* (2001) (Foto U.S. Navy, G. Messier; collectie NIMH)

Bush en de 'neocons'

In de aanloop van de verkiezingen had George W. Bush al snel in de gaten dat hij door zijn gebrek aan kennis van de buitenlandse politiek kwetsbaar was. Om dit op te vangen, liet hij zich omringen door een groep ervaren adviseurs die hem 'bijles' gaf over de internationale politiek.⁵ De groep bestond voor een belangrijk deel uit zogenaamde 'neoconservatieven' die zich sterk maakten voor een krachtiger buitenlands beleid. De be-

langrijkste doelstelling van dit beleid was

to preserve an international security environment conducive to American interests and ideals.

Dit zou onder meer moeten gebeuren door het uitbreiden van *zones of democratic peace* en het uitvoeren van

constabulary duties associated with shaping the security environment in critical regions.

Deze *neocons* pleitten tevens voor een forse verhoging van het defensiebudget (tot 3,5 procent van het BNP).⁶

De neoconservatieven rond Bush jr. meenden dat Amerika actief zijn superieure militaire, economische en politieke macht moest gebruiken – zelfs als anderen bezwaar maken –

om een wereld 'naar zijn evenbeeld' te scheppen. Hoewel een dergelijk buitenlands beleid primair gericht was op het veiligstellen van de Amerikaanse belangen in de wereld, bevatte het ook een heel duidelijke en morele component: Amerika als de voornaamste voorvechter van de verspreiding van de liberale democratie en het kapitalisme over de wereld. De *neocons* hadden bij deze nobele taak overigens wel een heel duidelijke rolverdeling voor ogen. Amerika moest als 'breekijzer' dienen (lees: militaire acties uitvoeren) en de opbouw van een burgermaatschappij aan anderen overlaten. Het Amerikaanse leger was in hun ogen immers niet ontworpen om als 'burgerlijke politiemacht' te fungeren.

'Haviken'

Veel aanhangers van het neoconservatieve gedachtegoed kregen na het

⁵ Het team bestond uit Condoleezza Rice, Paul Wolfowitz, Richard Armitage, Robert Blackwill, Stephen Hadley, Richard Perle, Dov Zakheim en Robert Zoelick. Daarnaast won Bush jr. ook advies in bij Dick Cheney and Colin Powell.

⁶ Project for the New American Century (PNAC), *Rebuilding America's Defenses. Strategy, Forces and Resources For a New Century* (Washington D.C., 2000).

aantreden van George W. Bush als president een hoge politieke of ambtelijke functie. En als er geen *neocons* werden aangesteld, waren het wel 'haviken'. Deze 'haviken' meenden dat de inzet van militaire middelen voor de Amerikaanse belangen gelegitimeerd was, maar zij verschilden met de neoconservatieven van mening over de vraag in hoeverre de vs hun militaire macht moesten aanwenden. Haviken als Condoleezza Rice en Dick Cheney waren hierin terughoudender dan de neoconservatieven, omdat zij een striktere interpretatie van de Amerikaanse belangen hanteerden. De enige uitzondering op de regel was Colin Powell, een pragmatische internationalist die meer dan anderen in de regering-Bush jr. oog had voor de nadelen van het (unilateraal) gebruik van militaire macht.

Toch zou Bush jr. in het eerste jaar van zijn presidentschap de hooggespannen verwachtingen van veel *neocons* niet altijd waarmaken. De geldkraan voor defensie werd niet opengezet en ook inzake het *Anti Ballistic Missile*-verdrag opereerde hij behoedzamer dan veel van zijn adviseurs lief was. Uit alles bleek dat George W. Bush niet bereid was de

bakens op buitenlands terrein verregaand te verzetten. De stappen die hij wel ondernam, werden veelal ingegeven door binnenlands-politieke overwegingen (zoals de terugtrekking uit het Kyoto-protocol).

De fijne neus voor de binnenlandse verhoudingen had wel een keerzijde, namelijk een ongevoeligheid voor de reacties vanuit het buitenland op zijn beleid. Tenminste, hij schrok er niet voor terug op diplomatieke tenen te trappen.

Na 9/11 zou dit alles veranderen en kregen de neoconservatieven de kans om het Amerikaanse buitenlandse beleid verregaand te beïnvloeden. Na de terroristische aanslagen in New York en Washington kreeg hervorming van het buitenlands beleid de allerhoogste prioriteit en het lijkt niet meer dan logisch dat Bush jr. hiervoor terugviel op de neoconservatieve agenda. Zij hadden immers een min of meer uitgewerkt concept klaarliggen dat naadloos aansloot bij het politieke momentum.

Na de terroristische aanslagen in New York en Washington voelden nagenoeg alle Amerikanen zich aange-

sproken door een doctrine die stelt dat hun land actief zijn superieure militaire en politieke macht moet gebruiken om de Amerikaanse veiligheid te garanderen. En nu de veiligheid van de vs in het geding was, vonden velen dat de vs zich daarbij niet teveel door andere landen kon laten inperken.

Moralistisch gedachtegoed

Daarbij kwam dat de neoconservatieve agenda ook goed aansloot bij het sterk moralistische denkkader van de Amerikaanse president. Bush jr. meende dat de strijd tegen het terrorisme niet alleen draaide om het veiligstellen van de Amerikaanse belangen, maar beschouwde het ook als een meer fundamentele strijd tussen goed en kwaad. Hij zag de strijd tegen het terrorisme zelfs als een 'hogere opdracht'. Het neoconservatieve idee van de actieve verspreiding van de liberale democratie – zo nodig met militaire middelen – werd door Bush jr. als een adequaat middel gezien om de 'schurkenstaten' van de 'as van het kwaad te bestrijden'. Of, in de woorden van de president zelf:

dit is niet alleen een strijd van Amerika. En niet alleen de vrijheid van Amerika staat op het spel. Het is een strijd van de wereld. Het is een strijd van de civilisatie. Het is een strijd van iedereen die gelooft in vooruitgang en pluralisme, in tolerantie en vrijheid.⁷

'De oorlog tegen het terrorisme'

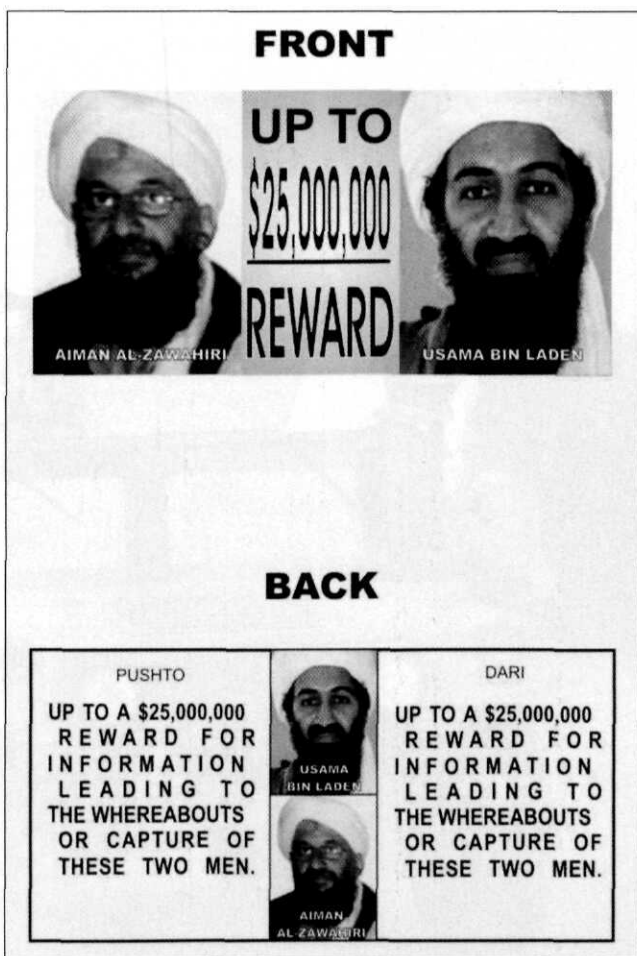
Het begin

Al op de avond van de aanslagen van 11 september liet president Bush jr. de natie weten dat alle middelen van de inlichtingdiensten, politiediensten en legers zouden worden ingezet om de 'mensen achter deze boze daden' op te sporen en voor het gerecht te brengen. Daarbij zou geen onder-

⁷ Redevoering George W. Bush tijdens een gezamenlijke zitting van het Congres, 23 september 2001.



Britse troepen van de 'Task Force Jacana' blazen een grotcomplex op in het grensgebied tussen de provincies Paktika en Paktia in Afghanistan (2002) (Foto U.S. Department of Defense; collectie NIMH)



Opsporingspamfletten met de beeltenissen van Osama Bin Laden en Aiman Al-Zawahiri

(Foto U.S. Department of Defense; collectie NIMH)

scheid worden gemaakt tussen de terroristen die de aanslagen gepleegd hadden en de regimes die hen onderdak hadden verschaft.⁸

De boodschap van Bush jr. was vooral gericht aan het Taliban-regime in Afghanistan, waarvan bekend was dat het onderdak had verschaft aan Al Qaeda-strijders. Amerika stelde het Taliban-regime in oktober 2001 een ultimatum. Het moest alle opleidingskampen voor terroristen sluiten en de leden van Al Qaeda en hun helpers aan de vs uitleveren. Toen het Taliban-regime niet op de eisen van de vs inging, verklaarden de Amerikaanse en Britse strijdkrachten hen op 7 oktober de oorlog. Amerika werd bij

deze operatie gesteund door een uitgebreide internationale coalitie.

In verband met de oorlog waren de Amerikanen en Britten een samenwerkingsverband aangegaan met de oppositie in Afghanistan, de Noordelijke alliantie. Dit samenwerkingsverband was min of meer uit nood geboren. Het bleek niet mogelijk om op korte termijn een grote troepenmacht in de regio op te bouwen, waardoor Amerika was aangewezen op de troepen van de krijgsheren van de Noordelijke alliantie. Die milities moesten op aanwijzing van speciale Amerikaanse legereenheden en gesteund door Britse en Amerikaanse (precisie)bombardementen het Taliban-regime verdrijven.

Militaire obstakels

De militaire operatie verliep aanvankelijk traag. Dit had verschillende redenen. In de eerste plaats waren er militaire obstakels. De milities van de Noordelijke alliantie bleken over een beperkter gevechtskracht te beschikken dan eerder was gedacht en ook viel het niet mee om goede doelen voor de bombardementen aan te wijzen. De opleidingskampen waren allen verlaten en de Britten en de Amerikanen wilden vóór alles geen onnodige burgerslachtoffers maken.

Daarnaast speelden politieke redenen een rol. De vs wilden de troepen van de Noordelijke alliantie niet te machtig maken, omdat men bang was dat zij na afloop van de oorlog een allesoverheersende positie zouden innemen. Dit zou de doelstelling van de vs om een representatieve burgerregering te installeren, ernstig kunnen dwarsbomen.

Het echte probleem was echter dat de doelstellingen van de militaire operatie niet helder genoeg omschreven waren. Onduidelijk was of de actie bedoeld was het Taliban-regime omver te werpen, Afghanistan van terroristen te vrijwaren, Al Qaeda te vernietigen, Osama Bin Laden in handen te krijgen of al deze doelstellingen tegelijk. De verscheidenheid aan doelstellingen had zijn weerslag op de planning en uitvoering van de militaire strategie in Afghanistan.⁹

Het stroeve begin van de oorlog bleek geen opmaat voor het verdere verloop van de oorlog. Met name door de inzet van extra *Special Forces* en de verhoogde effectiviteit van de bombardementen zou het militaire pleit begin december 2001 alsnog worden beslecht. De doemdenkers hadden geen gelijk gekregen en de militaire operatie werd door de Amerikanen tot een succes bestempeld. Tot hun op-

⁸ Presidentiële boodschap tot de natie, 11 september 2001.

⁹ Ivo Daalder en James Lindsay, *America unbound. The Bush revolution in foreign policy* (Washington D.C., 2003).

luchting waren de Amerikanen en Britten immers niet op 'het kerkhof der grootmachten' beland. Sterker nog, het was mogelijk gebleken het zittende regime te verslaan zonder de grootscheepse inzet van Amerikaanse grondtroepen.

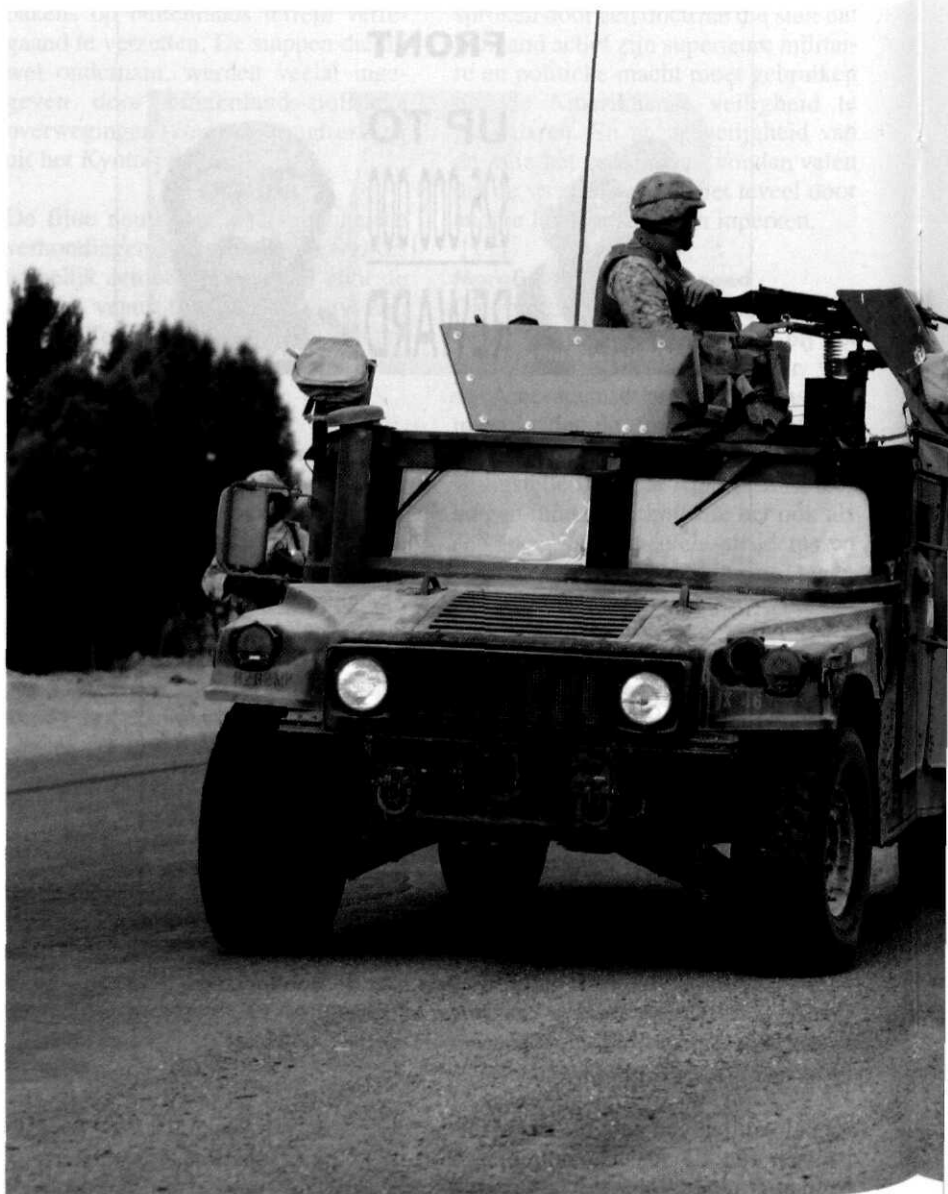
Machtsvacuüm

Het is echter maar zeer de vraag of de operatie als geheel wel een succes kan worden genoemd. Zo zijn de Amerikanen er niet in geslaagd om Osama Bin Laden en veel andere kopstukken van Al Qaeda op te pakken. Evenmin zijn de vs erin geslaagd in Afghanistan een centraal gezag te installeren dat sterk genoeg is om terroristische groeperingen effectief te bestrijden. President Karzai heerst over weinig meer dan Kabul en omstreken, en dan nog alleen met behulp van een internationale vredesmacht (ISAF). Daarbuiten is het machtsvacuüm opgevuld door allerhande lokale krijgsheren die vooral uit zijn op het optimaliseren van hun eigen machtsbasis.

Feitelijk is Afghanistan in de even paradoxale als onmogelijke situatie beland dat de vorming van een voor de oorlog tegen het terrorisme zo belangrijke democratische staat afhankelijk is van lokale krijgsheren die geen direct belang hebben bij een dergelijke staatsvorming.¹⁰

Een allesomvattende oorlog

Het was al snel duidelijk dat president Bush jr. Afghanistan slechts als een eerste stap beschouwde in de langdurige en veelomvattende strijd tegen het terrorisme. In zijn *State of the Union* in januari 2002 liet de Amerikaanse president weten dat 'de oorlog tegen terreur' nog maar net begonnen was en dat Amerika zich daarbij op twee doelstellingen zou concentreren. Ten eerste zouden de vs zich richten



op het ontmantelen van terroristische organisaties en ten tweede voorkomen dat 'terroristen en regimes die chemische, biologische of nucleaire (ABC-)wapens willen, de vs en de wereld kunnen bedreigen'.

Amerika was vooral bevreesd dat 'schurkenstaten' als Iran, Irak of Noord-Korea massavernietigingswapens zouden leveren aan 'hun terroristische bondgenoten' of de vs daarmee zouden chanteren.¹¹ Deze koppeling had wel tot gevolg dat 'de oorlog tegen de terreur' een alles-

omvattende strijd werd, niet alleen gericht op het ontmantelen van terroristische netwerken, maar ook op het omverwerpen van zogenaamde 'schurkenstaten'.

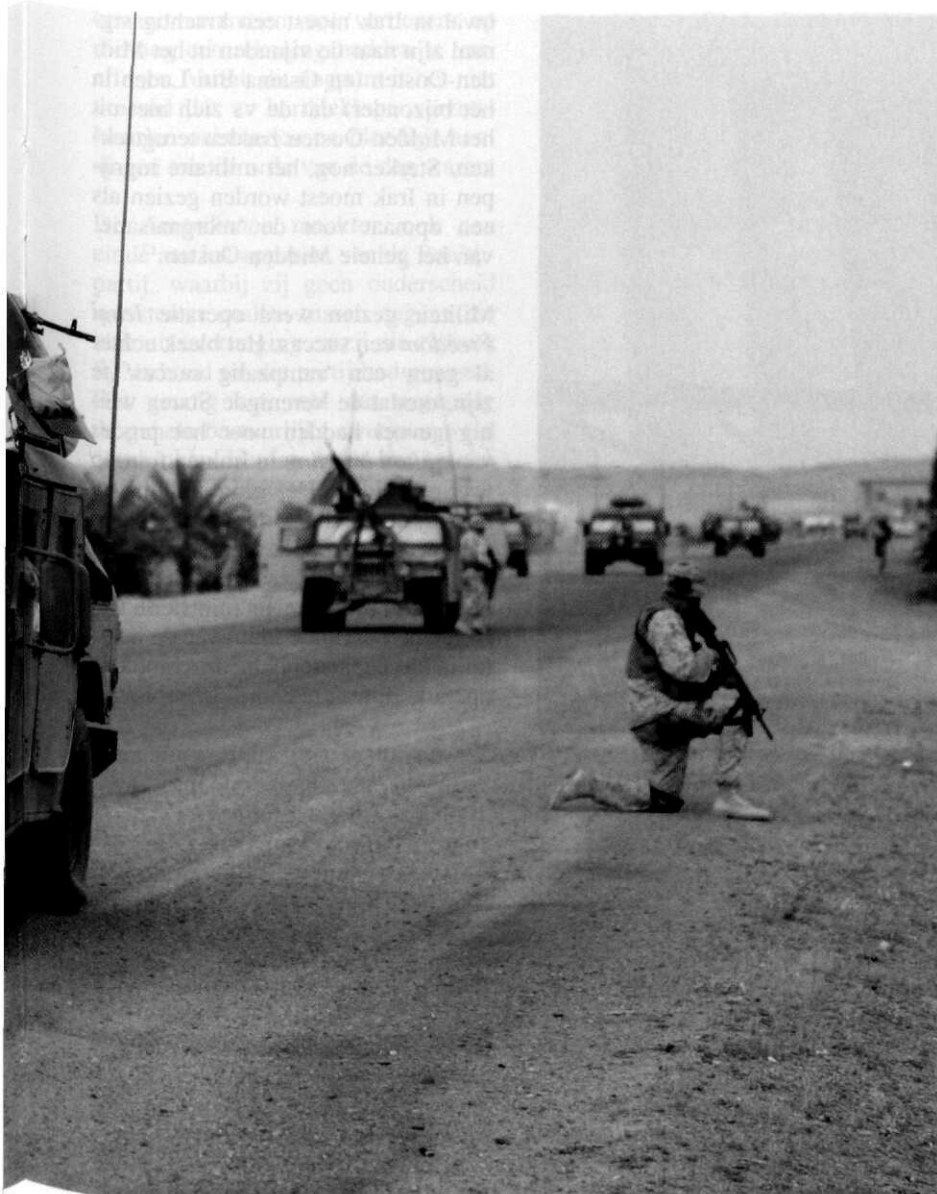
Nieuwe doctrine

Om effectief op te kunnen treden tegen deze dreiging, was een fundamenteel andere veiligheidsstrategie vereist. Immers,

de traditionele afschrikking zal niet slagen tegen een terroristische vijand met een openlijke tactiek

¹⁰ Michael Ignatieff, *Empire lite. Nation-Building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan* (Londen, 2003).

¹¹ *State of the Union* President George W. Bush, 29 januari 2002.



Soldaten van het Amerikaanse leger en mariniers zoeken de weg af naar geïmproviseerde explosieven en mijnen (Irak, 2005)

(Foto U.S. Marine Corps, B.A. Jaques; collectie NIMH)

regering-Bush jr. hun vermoeden uit dat Irak betrokken was bij de terroristische aanslagen en drongen ook aan op acties tegen het regime van Saddam Hussein. Onderminister van Buitenlandse Zaken Rich Armitage vergeleek die reactie met het 'binnenvallen van Mexico nadat de Japanners Pearl Harbor hadden gebombardeerd'.¹³ Onder druk van Colin Powell concentreerde de aandacht zich vooralsnog op Al Qaeda en Afghanistan, maar van uitstel zou geen afstel komen. Op 20 maart 2003 vielen Amerikaanse en Britse troepen Irak binnen.¹⁴

De belangrijkste redenen voor de vs om Irak aan te vallen, was de vermeende aanwezigheid van massavernietigingswapens, de Irakese steun aan het moslimterrorisme, maar bovenal de relatie tussen beiden. Deze argumentatie was geheel in lijn met de eerder geschetste doelstellingen van de Amerikaanse 'oorlog tegen het terrorisme', maar kon in het geval Irak niet overtuigen. Van enige betrokkenheid van Saddam Hussein bij Al Qaeda of de aanslagen van 11 september was geen enkel bewijs. Ook de mogelijk aanwezige massavernietigingswapens vormden geen *clear and present danger*, omdat het zeer twijfelachtig was of die wel direct en effectief konden worden ingezet.

van moedwillige verwoesting, een vijand die onschuldigen tot slachtoffer kiest, wiens zogenaamde soldaten verkiezen als martelaar te sterven en die de grootste bescherming put uit het feit dat hij state-loos is.¹²

Daarom proclameerden de vs op 20 september 2002 de doctrine van 'de preventieve aanval'. Deze doctrine stelt dat het voor Amerika zowel noodzakelijk als gerechtvaardigd kan zijn eventueel eenzijdig (zonder goedkeuring van de VN-Veiligheids-

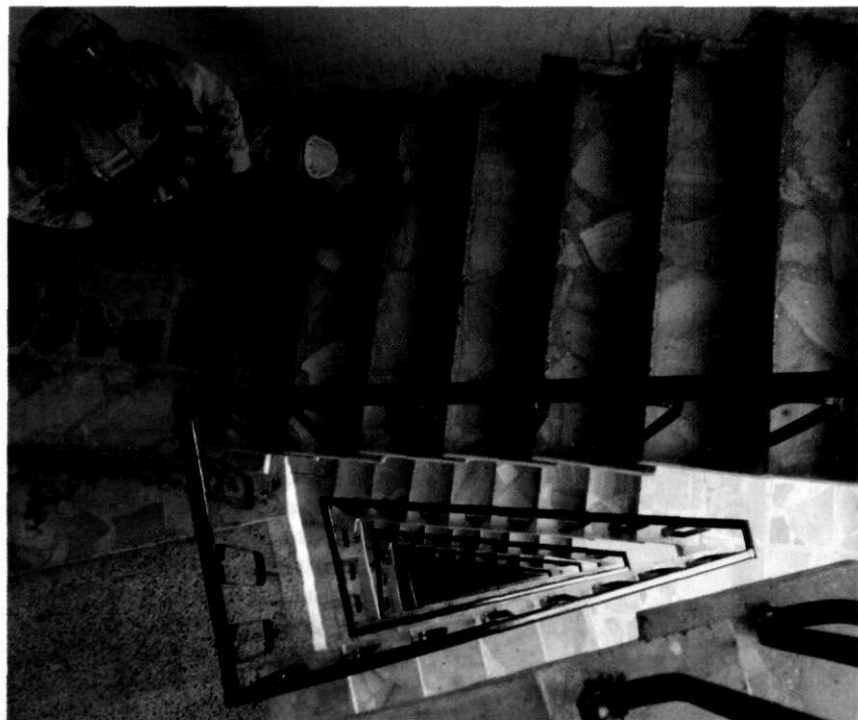
raad) met militair geweld te reageren op mogelijke toekomstige dreigingen. Ofwel, de enige manier om de veiligheid van de vs te garanderen, is door vroegtijdig tegen opkomende bedreigingen op te treden (dus nog voordat de dreiging geheel tot wasdom is gekomen). De nieuwe veiligheidsstrategie zou vooral gericht zijn op de 'schurkenstaten' van 'de as van het kwaad'.

Bovenaan die lijst van 'schurkenstaten' stond Irak. Al direct na 11 september spraken enkele leden van de

¹² *National Security Strategy*, 20 september 2002.

¹³ Richard A. Clarke, *Against All Enemies. Inside America's War on Terror* (New York, 2004). Zie ook Bob Woodward, *Plan of Attack* (New York, 2004).

¹⁴ Zie voor een uitgebreide terugblik op de oorlog in Irak, Frank Zuijdam, 'Opmaat voor de wereldvrede of neoconservatieve dwaling' in *Socialisme en Democratie*, jrg. 61, nr. 1 en 2.



Een Amerikaanse soldaat staat op wacht in het trappenhuis van een kantoorpand waarin zich mogelijk terroristen bevinden (Irak, 2005)

(Foto U.S. Air Force, R.E. Cooley IV; collectie NIMH)

Onder deskundigen – de Amerikaanse veiligheidsdiensten inclusief – bestond een brede consensus dat Irak op geen enkele wijze een directe bedreiging vormde.¹⁵ Door de weinig overtuigende onderbouwing bleken de VS niet in staat een brede internationale coalitie voor militair ingrijpen te formeren en waren zij gedwongen om – zonder steun van de Veiligheidsraad – unilateraal in te grijpen.

Andere beweegredenen

Volgens Richard A. Clarke, Amerikaans terrorisme-expert, lagen er naast de publiekelijk uitgedragen motieven, ook nog geheel andere beweegredenen aan de inval ten grondslag. Het gaat om de volgende vijf redenen:

- afmaken van hetgeen de regering-Bush sr. in 1991 was vergeten af te maken, namelijk het afzetten van Saddam Hussein;
- versterken van de strategische positie van Israël door het uitschakelen

van een groot vijandig militair apparaat in het Midden-Oosten;

- een Arabische democratie creëren, die als model zou kunnen dienen voor veranderingen in andere Arabische staten;
- het mogelijk maken van de terugtrekking van Amerikaanse troepen uit Saoedi-Arabië, omdat hun aanwezigheid een bron van anti-Amerikanisme was;
- het verminderen van de afhankelijkheid van olie uit Saoedi-Arabië door het bewerkstelligen van de Amerikaanse toegang tot een nieuwe oliemarkt.

Bovendien suggereert Clarke dat president Bush jr. zich gedwongen voelde 'iets grootst' te doen na de gebeurtenissen van 11 september. Een dergelijke 'grootste' actie was voor een deel bedoeld voor binnenlands gebruik, maar moest ook dienen om de buitenwacht duidelijk te maken dat er met de VS niet viel te spotten.¹⁶ De

inval in Irak moest een krachtig signaal zijn naar de vijanden in het Midden-Oosten (en Osama Bin Laden in het bijzonder) dat de VS zich niet uit het Midden-Oosten zouden terugtrekken. Sterker nog, het militaire ingrijpen in Irak moest worden gezien als een opmaat voor de 'reorganisatie' van het gehele Midden-Oosten.¹⁷

Militair gezien werd operatie *Iraqi Freedom* een succes. Het bleek echter al gauw een 'rampzalig succes' te zijn, omdat de Verenigde Staten weinig gevoel hadden voor het proces van *nation building* in Irak en fout op fout stapelden. Het ging feitelijk al mis bij het besluit om de coördinatie van de wederopbouw niet aan het *State Department*, maar aan het Pentagon over te laten. Het ministerie van Defensie beschikte niet over de institutionele capaciteit om de complexe operatie in Irak te coördineren.

Tot overmaat van ramp gooide het Pentagon ook nog eens de uitgewerkte plannen van het *State Department* voor Irak in een la, omdat het Irak aan de hand van zijn eigen 'grand design' wenste in te richten.¹⁸

Afbraak infrastructuur

In hun poging het gedroomde ontwerp voor Irak waar te maken, werd de bestaande infrastructuur veel te snel afgebroken. Zo werden politie en leger ontbonden zonder dat er was voorzien in ordetroepen om onregeligheden te bedwingen. De (relatief kleine) Amerikaanse legermacht bleek niet berekend op haar politietoon, waardoor er op grote schaal plunderingen plaatsvonden. Het ontbinden van de politie en het leger leverde het Amerikaanse interim-

¹⁵ Zie onder meer William Rivers Pitt, *War on Iraq* (New York, 2002) en Hans Blix, *Disarming Iraq. The search for weapons of mass destruction* (New York, 2004).

¹⁶ Richard A. Clarke, *Against All Enemies*.

¹⁷ Zie ook Walter Russel Mead, *Power, Terror, Peace and War. America's grand strategy in a work at risk* (New York, 2004).

¹⁸ William Shawcross, *Allies. The United States, Britain, Europe, and the war in Iraq* (New York/Cambridge, 2004).

bewind bovendien veel 'verliezers' op die nog een rekening hadden te vereffenen. Vanuit dit oogpunt is het niet vreemd dat er hardnekkige verzetshaarden ontstonden en bloedige aanslagen aan de orde van de dag waren.

De Amerikanen maakten ook een einde aan het apparaat van de Baa'th-partij, waarbij zij geen onderscheid wensten te maken tussen degene die zich uit overtuiging en zij die zich uit lijfsbehoud tot die partij had gewend. Het gevolg was wel dat nagenoeg de gehele bestuurlijke structuur werd afgebroken. Een en ander had tot gevolg dat de Irakese samenleving ineenstortte en de problemen voor de Amerikanen zich opstapelden. Over het algemeen zou je kunnen stellen dat de Amerikanen de mogelijkheden voor een snelle wederopbouw van Irak schromelijk hebben overschat, en onvoldoende waren voorbereid op de

inspanningen die ze daarvoor moesten leveren.

Voor recht en vrijheid?

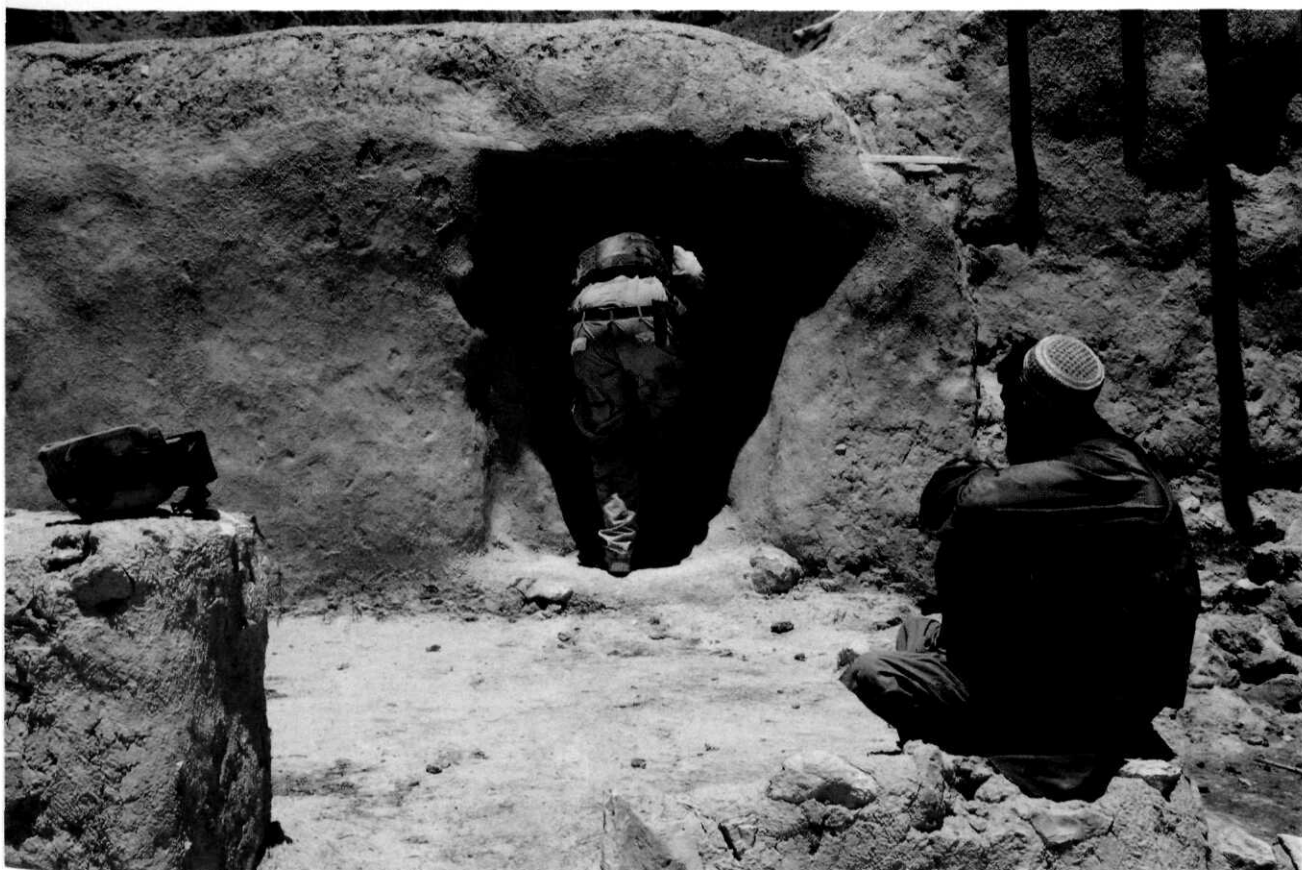
De vs hebben met de proclamatie van 'de oorlog tegen het terrorisme' en hun nieuwe veiligheidsdoctrine een buitengewoon ambitieuze agenda ontvouwd. Die agenda is er niet alleen op gericht om de acute dreiging van 'de grote terreur' weg te nemen door terroristen te achtervolgen en hun infrastructuur te vernietigen, maar behelst ook de democratisering van 'zwakke en schurkenstaten' en grote delen van het Midden-Oosten.

Op zich is niet zo vreemd dat de vs zich op zwakke staten (met inbegrip van die in het Midden-Oosten) concentreren. De aanslagen van 11 september hebben duidelijk gemaakt dat

zwak bestuur in verre, chaotische landen en mogelijke verspreiding van massavernietigingswapens voor de vs en de rest van de westerse wereld een veiligheidsprobleem kan opleveren. Deze situatie drijft de vs ertoe een buitenlands beleid te ontwikkelen waarin zij in staat zijn zwakke of vijandige regimes aan te pakken. Met de nieuwe veiligheidsdoctrine hebben de vs de mogelijkheid geschapen om zelf in potentieel gevaarlijke staten te interveniëren en hiervoor niet afhankelijk te zijn van de internationale gemeenschap en de VN-Veiligheidsraad in het bijzonder.

Kanttekeningen

Hoewel velen er op hebben gewezen dat het niet zo gek is dat de vs hun unieke machtspositie en militaire suprematie aanwenden als zij zich bedreigd voelen, zijn er toch ook de nodige kanttekeningen te plaatsen bij



Een Amerikaanse soldaat gaat het huis binnen van een vermeend Taliban-lid (Afghanistan, 2005)

(Foto U.S. Army, J.P. Collins Jr.; collectie NIMH)

de nieuwe veiligheidsdoctrine en de Amerikaanse invulling van 'de oorlog tegen het terrorisme'. De vs hebben de maximale vrijheid genomen om hun militaire macht naar eigen inzicht te gebruiken en weinig moeite gedaan om de Europese bondgenoten voor het 'Irakese project' te winnen.

De regering-Bush jr. lijkt echter onvoldoende te beseffen dat in de ongekende macht van de vs tegelijkertijd ook een kwetsbaarheid schuilt. Als de vs volharden in de eenzijdige uitoefening van hun ongeëvenaarde (militaire) macht, is de kans groot dat zij de strijd tegen het terrorisme grotendeels alleen moeten voeren. Militair hoeft dat geen onoverkomelijk probleem te zijn, omdat de Amerikanen met een gerust hart kunnen vertrouwen op hun militaire suprematie. Op andere terreinen zal het de spankracht van het

buitenlands beleid echter al gauw te boven gaan. Financieel noch institutioneel kunnen de Amerikanen het zich veroorloven om op korte termijn nog een oorlog (en *nation building*) à la Irak ter hand te nemen.

Om *imperial overstretch* te voorkomen, zouden de vs er goed aan doen (weer) meer te investeren in bondgenootschappen en multilaterale instellingen. Niet omdat de Europese bondgenoten dit zo graag willen, maar omdat de Amerikaanse macht veel effectiever kan worden ingezet en het de enige manier is om de doelstellingen van de 'oorlog tegen het terrorisme' binnen bereik te houden. De vs zouden naast hun 'harde macht' veel beter gebruik moeten maken van de 'zachte krachten' van de Europese Unie. Dit zal een andere houding vergen van zowel de vs als

de Europese bondgenoten (met Duitsland voorop). Daarnaast zal ook de VN-Veiligheidsraad op een andere leest geschoeid moeten worden, want de inrichting van de VN-Veiligheidsraad is niet meer toegesneden op de wereld waarin we nu leven.¹⁹

Een andere kwestie is de vraag of de vs daadwerkelijk in staat zullen zijn om het Midden-Oosten en 'schurkenstaten' te democratiseren. Het verspreiden van democratie valt namelijk niet mee. Het is relatief gemakkelijk

¹⁹ De VN heeft in het najaar van 2003 een *High Level Panel* ingesteld dat zich uit moest spreken over een grondige aanpassing en hervorming van het VN-stelsel van collectieve veiligheid. Op 2 december 2004 ontving VN secretaris-generaal Kofi Annan het rapport van deze commissie, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*.



Soldaten van de 'Iraqi Security Force' krijgen een evaluatie door een Amerikaanse marinier (2005)

(Foto U.S. Marine Corps, R.R. Attebury; collectie NIMH)



**Een Irakees
leest de krant
terwijl een
Amerikaanse
bewaker langs-
loopt (2005)**

(Foto U.S. Air Force,
S.M. Day; collectie NIMH)

om een land verkiezingen op te leggen, maar het is vele malen moeilijker om een land tot een liberale democratie te ontwikkelen. Dat wil zeggen: een politiek systeem dat niet alleen gekenmerkt wordt door vrije en eerlijke verkiezingen, maar ook door een rechtsstaat, de scheiding der machten en de bescherming van grondrechten zoals het recht op vrije meningsuiting, op vergadering, op vrijheid van goddienst en bezit.²⁰

De recente ervaringen hebben duidelijk gemaakt hoe onvoorstelbaar moeilijk het is om van buitenaf een 'constitutioneel liberalisme' te initiëren waarbij er een legitieme en zelfstandig functionerende staat ontstaat. Dit geldt zeker voor landen die geen enkele 'democratische ervaring' hebben

en/of waar sterke regionale, etnische of godsdienstige scheidslijnen zijn. De 'imperiale ervaring' in bijvoorbeeld Somalië, Bosnië en Kosovo houdt ons wat dat betreft een louterende spiegel voor, aldus Francis Fukuyama.²¹

Het is bovendien twijfelachtig of een preventieve oorlog wel zo'n goed vertrekpunt is voor de vestiging van een liberale democratie. Een volk zal niet zo snel een democratie opbouwen als het gedwongen wordt daarvoor de materialen (letterlijk en figuurlijk) te gebruiken die hen door een 'bevrijdingsleger' worden aangereikt. Een preventieve oorlog gaat er niet geheel terecht van uit dat de bevolking de door de Amerikanen aangedragen uitgangspunten en idealen altijd enthousiast zal omarmen en de Amerikanen als bevrijders zullen verwelkomen. De bevolking in Irak heeft laten zien dat dit niet altijd het geval hoeft te zijn.

Bij-effecten

In het ergste geval kunnen daardoor de effecten van een preventieve aanval zelfs precies omgekeerd zijn aan

de beoogde doelstelling, namelijk dat het aanzet tot haat en terrorisme tegen de vs in plaats van dat het de voedingsbodem daarvoor wegneemt.²² Zo bezien zouden de vs beter de democratische krachten in een land kunnen steunen om zo de groei van de democratie 'van binnen naar buiten' te stimuleren.

Een laatste belangrijke kanttekening is dat de Amerikaanse veiligheidsdoctrine, zoals toegepast in Irak, in strijd is met het internationaal recht. De nationale veiligheidsdoctrine van de vs is niet erg duidelijk gesteld in de zin dat het preëmtief optreden en een preventieve aanval door elkaar haalt. Preëmtief optreden is gericht op het wegnemen van een 'onmiddellijke en aantoonbare dreiging', terwijl er in het geval van een preventieve militaire actie in een veel eerder stadium wordt gehandeld om de dreiging niet in een 'op handen zijn aanval' te laten uitmonden.

De Amerikaanse doctrine zou alleen gerechtvaardigd kunnen worden indien zij zich – met een beroep op het recht op zelfverdediging – zou beper-

²⁰ Fareed Zakaria, *The future of freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad* (New York, 2003).

²¹ Francis Fukuyama, *State Building. Governance and world order in the twenty-first century* (Londen, 2005).

²² Zie Benjamin Barber, *Fear's Empire. War, terrorism and democracy* (New York/Londen, 2003).

ken tot preëmtief handelen. Hoewel de veiligheidsdoctrine alleen rept van 'pre-emptive actions', is het duidelijk dat het doel niet alleen het neutraliseren van onmiddellijke dreigingen is, maar dat het ook gaat om preventieve militaire actie. Tevens zijn er in de veiligheidsdoctrine in het geheel geen criteria te vinden die grenzen stellen aan militair ingrijpen. Ten slotte lijkt de veiligheidsdoctrine ook op gespannen voet te staan met het volkenrechtelijke uitgangspunt dat een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid uitsluitend door de Veiligheidsraad mag worden vastgesteld en dat het bijgevolg ook de Veiligheidsraad is die de noodzakelijke maatregelen dient te nemen.²³

Gebrek aan legitimiteit

In de overtuiging dat zij 'de goede zaak' dienen, lijken de vs het gebrek aan legitimiteit voor lief te nemen. Waarom zouden zij zich druk maken om volkenrechtelijke haarkloverij, als de veiligheid van Amerika en de verspreiding van de liberale democratie de inzet is? Welnu, omdat het de geloofwaardigheid van en de steun voor hun 'oorlog tegen het terrorisme' ernstig ondermijnt. Doordat er geen massavernietigingswapens in Irak aanwezig bleken te zijn, is de geloofwaardigheid van de Amerikaanse versie van de 'oorlog tegen de terreur' als geheel ter discussie komen te staan. Veel landen zullen zich wel een tweede keer bedenken om eventueel steun te verlenen aan een nieuwe preventieve aanval.

Ook heeft het eenzijdige optreden de brede internationale coalitie van na-jaar 2001 volledig uiteen geslagen,

²³ Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV), *Preëmtief Optreden*, advies nr. 36 (Den Haag, 2004).

²⁴ Michael Ignatieff, *The Lesser Evil. Political Ethics in an Age of Terror* (Londen, 2004).

²⁵ Zie onder meer het rapport *Guantánamo and beyond. The continuing pursuit of unchecked executive power* van Amnesty International, alsmede het rapport *The Road to Abu Ghraib* van Human Rights Watch.

waardoor de vs nog maar kunnen rekenen op de steun van een handjevol bondgenoten voor hun versie van de 'oorlog tegen de terreur'. Een mogelijk nadelig effect van een geheel andere orde is, dat de Amerikaanse veiligheidsdoctrine ook andere staten kan aansporen om een preventieve oorlog te beginnen. Het instrument van de preventieve aanval is immers niet exclusief aan de vs voorbehouden.

Voorwaarden voor preventieve aanval

Ondanks deze nadelige effecten is het niet denkbeeldig dat de vs in de toekomst opnieuw eigenhandig actie zullen ondernemen. Zij blijven tenslotte het hoofddoel van de 'grote terreur'. Michael Ignatieff heeft betoogd dat een preventieve oorlog als 'geringer kwaad' – bij hoge uitzondering – alleen geaccepteerd kan worden als het voldoet aan een viertal voorwaarden. Ten eerste moet de autorisatie voor zo'n aanval plaatsvinden in een context van democratische openbaarheid; ten tweede moeten staten die een preventieve oorlog overwegen oprecht trachten dit in een multilateraal kader te plaatsen; ten derde is een preventieve aanval alleen gerechtvaardigd als allerlaatste redmiddel, nadat inspecties, diplomatieke druk en andere vreedzame middelen hebben gefaald, en ten slotte mag een preventieve oorlog de toestand niet erger maken dan hij was voor de actie werd overwogen.

Dus eventuele militaire acties mogen geen grootschalige oorlog uitlokken en als een dictatoriaal regime ten val wordt gebracht, moet daar een democratische regering voor in de plaats komen. Deze laatste voorwaarde dwingt staten volgens Ignatieff vooraf twee cruciale afwegingen te maken, namelijk of de dreiging zo groot is dat het risico van een preventieve aanval gerechtvaardigd is en of de positieve effecten op de lange termijn opwegen tegen de evidente schade op de korte termijn.²⁴

In dit kader dient ook opgemerkt te worden dat de vs voor wat betreft de



vrijheden van burgers het kind met het badwater dreigen weg te gooien.

Tenminste, met de burgerrechten van verdachten in het kader van 'the War on Terror' lijken de Amerikanen het niet zo nauw te nemen. Sinds de oorlog in Afghanistan worden op de Amerikaanse marinebasis Guantanamo Bay honderden gevangenen vastgehouden zonder officieel in staat van beschuldiging te zijn gesteld, waarmee hen de kans op een eerlijk proces is ontnomen. Bovendien meenden de vs zich 'onconventionele verhoormethoden' te kunnen permitteren door hen niet als krijgsgevangenen te betitelen (waardoor ze buiten de bepalingen van de Geneefse conventie vallen).

Eenzelfde lot valt de Irakese mannen ten deel die in de Abu Ghraib-gevangenis in Irak worden vastgehouden.²⁵ Het is op geen enkele manier te verdedigen dat een liberale democratie mensen – al zijn het hun ergste vijanden – het recht op een eerlijk proces en een waardige behandeling ontnemt. Of, met andere woorden, een staat die vecht tegen de ondermijning



Militairen van de Bravo Compagnie voeren een verkenning uit op de westoever van de Diyala-rivier te Baquba, Irak (2005)

(Foto U.S. Army, G.A. Alisan; collectie NIMH)

van haar democratisch bestel, kan haar toevlucht niet nemen tot middelen die in strijd zijn met de waarden van het constitutionele liberalisme.

Een rampzalig succes?

De regering-Bush heeft 'the War on Terror' groots (bijna Amerikaans) aangepakt in de zin dat zij er een allesomvattende oorlog van heeft gemaakt, waarin niet alleen gericht wordt gejaagd op terroristische groepen en netwerken, maar waarin ook het omverwerpen van zogenaamde 'schurkenstaten' tot prioriteit is verheven.

Daarmee hebben de Amerikanen zich de nodige problemen op de hals gehaald. Zo lijken zij zich ernstig te hebben verkeken op de inspanningen die het vergt om deze wel zeer ambitieuze agenda te verwezenlijken. Een *regime change* van schurkenstaten vergt nu eenmaal niet alleen een krachtige militaire operatie, maar ook zeer langdurige financiële en militaire betrokkenheid om een (enigszins) stabiele staat op te bouwen.

De Amerikanen hebben moeten ondervinden dat de allesomvattende 'oorlog tegen het terrorisme' inspanningen vergt die zelfs het vermogen van de vs te boven gaan. Daarbij komt dat de vs zich door hun eigenhandige optreden in een positie hebben gemanoeuvreerd waarin zij zich slechts door een handjevol staten gesteund weten en zodoende hun democratische missiewerk nagenoeg alleen moeten opknappen. Hierdoor zijn de toch al moeilijk te verwezenlijken doelstellingen nog verder achter de horizon verdwenen. En dan laten we nog maar buiten beschouwing dat het verband tussen schurkenstaten en het terrorisme niet onomstotelijk bewezen kan worden, waardoor de Amerikanen de verdenking op zich geladen hebben de strijd tegen het terrorisme te gebruiken (of misbruiken, zo u wilt) om hun eigen (geheime) agenda af te werken.

Daarnaast is de Amerikaanse versie van de strijd tegen het terrorisme ook niet altijd even effectief geweest. Door het ietwat ongerichte optreden in Afghanistan (wat waren nu precies

de doelstellingen?) gaan de kopstukken van Al Qaeda nog altijd vrijuit en is de onmiddellijke dreiging van dit terreurnetwerk wel een ernstige slag toegebracht, maar zeker niet uitgeschakeld.

Ook is het maar zeer de vraag of met de oorlogen in Afghanistan en Irak de voedingsbodem voor de ideologie van Al Qaeda en radicaal islamitische terroristische groeperingen in het algemeen is weggenomen. Van een stabiele liberale democratie is in beide landen nog lang geen sprake, waardoor de *regime change* in beide landen moeilijk als een afdoende garantie tegen nieuwe terroristische aanslagen kan worden beschouwd.

Uit bovenstaande volgt dat de Amerikaanse 'oorlog tegen het terrorisme' als een rampzalig succes moet worden beschouwd, omdat de vs voor hun militaire successen in Afghanistan en Irak een hoge prijs hebben moeten betalen. De kritiek op de Amerikaanse aanpak op de oorlog tegen het terrorisme snijdt dus wel degelijk hout. Je zou zelfs kunnen stellen dat de criticasters van de vs meer oog hebben voor de 'Hobbesiaanse werkelijkheid' dan de vs, die zich teveel lijken te laten leiden door hun 'neoconservatieve idealisme'.

Tegenover alle (terechte) kritiek op de Amerikaanse strijd tegen het terrorisme staat de hoop dat we verblind worden door de onvermijdelijke schade op de korte termijn en te weinig oog hebben voor de positieve effecten op de wat langere termijn. Duiden de jongste ontwikkelingen in het Midden-Oosten niet op het door de Amerikanen voorspelde 'democratische domino-effect'?

Staan we dankzij de Amerikanen aan het begin van een grootscheepse 'reorganisatie' van de Arabische en islamitische politieke orde in het Midden-Oosten?

Het zou kunnen en ik hoop het van harte. Maar vooralsnog houd ik het erop dat de haan denkt dat de zon opkomt omdat hij heeft gekraaid.