

Trump, America First en Iran

Ruud Janssens en Marianne van Leeuwen

Het doel, de middelen, het resultaat

President Trump heeft als verklaard doel voor zijn buitenlands beleid om *America First* te laten zijn of worden. Het is onduidelijk of hij wil dat de Verenigde Staten de dominante macht in de wereld is of dat hij het 'slechts' ziet als een machtig land dat respect dient te krijgen. In elk geval rekent hij het tot zijn taak Amerika's nationaal belang steeds voorop te stellen.

Trumps internationale optredens zijn regelmatig provocerend en revolutionair. Tegelijkertijd is de vraag of zijn buitenlands beleid de Amerikaanse macht handhaaft of vergroot of dat hij Amerikaanse belangen juist schaadt door een destabilisering van de internationale verhoudingen. Bij onze verkenning nemen we de relaties met Iran als voorbeeld. Daarbij vragen we ons af: waarom is de regering-Trump zo gebeten op het bewind in Teheran en wie beïnvloeden, naast de president, het Iranbeleid van de Verenigde Staten?

In juli 2017 nodigden minister van Defensie James Mattis, minister van Buitenlandse Zaken Rex Tillerson en Voorzitter van de Nationale Economische Raad Gary Cohn de president uit voor een vergadering in het Pentagon. Zijn adviseurs waren bezorgd dat hij een gebrek aan historische kennis had en zich ook niet realiseerde hoe bondgenootschappen de basis zijn van de Amerikaanse macht. Trump had NAVO-bondgenoten bekritiseerd, terwijl hij toenadering zocht tot Rusland en andere autoritaire regimes. De president wilde handelsverdragen opzeggen en meer voordeel halen uit toekomstige handelsrelaties. Hij wilde niet alleen troepen terugtrekken uit een oorlogsgebied als Afghanistan, maar ook uit vredesmissies zoals bij bondgenoot Zuid-Korea. Hij dreigde ook, als andere landen niet bereid zouden zijn om een handelstekort met

de Verenigde Staten op te heffen, Amerikaanse militaire steun en bescherming te beëindigen. Trump noemde zijn beleid *America First*, maar zijn ministers vreesden dat hij de belangen en macht van de Verenigde Staten zou beschadigen.

De bijeenkomst verliep niet goed. Trump klaagde dat het Pentagon niet genoeg geld inde van de NAVO-bondgenoten, terwijl Mattis probeerde uit te leggen dat de NAVO niet zo werkte en dat het bondgenootschap niet alleen de Europeanen beschermde, maar ook de Verenigde Staten. Daarna begon de president te klagen over vrijhandel. Andere landen maakten misbruik van de Verenigde Staten, vond hij. Dat kostte Amerikanen banen en leidde tot tekorten op handelsbalansen. Vervolgens begon Trump over Iran: hij was erg ontevreden over het nucleaire akkoord van 2015. Volgens hem remde dat akkoord de Iraanse proliferatie niet af. Bovendien misbruikte het regime de door de opheffing van sancties vrijgekomen gelden voor het bewapenen en ondersteunen van allerlei terroristische groeperingen die Amerikaanse bondgenoten in de regio bedreigden. Tenslotte wilde hij weten waarom de militairen in de zaal de oorlog in Afghanistan nog niet hadden gewonnen. Hij vond Afghanistan een 'loser war' en beet zijn stafofficieren toe: "You are all losers (...) You don't know how to win anymore (...) I wouldn't go to war with



America First is een bekend credo van president Trump. Het is onduidelijk of hij de VS als dominante macht in de wereld ziet of 'slechts' als een machtig land dat respect dient te krijgen. In elk geval rekent hij het tot zijn taak om het nationaal belang steeds voorop te stellen. Hier is hij in 2018 met aanhangers op een bijeenkomst in North Carolina (foto: Flickr/Epoch Times)

you people (...) You're a bunch of dopes and babies."¹ Tillerson was de enige die de president tegensprak. Hij benadrukte dat de Amerikaanse militairen er niet waren om, als huurlingen, geld uit het buitenland op te halen en dat ze juist hun vaderland wilden dienen. Nadat Trump de zaal was uitgelopen, kwam Tillerson tot de befaamde uitspraak: "He's a fucking moron."²

BOTSENDE TRENDS

Besprekingen van dit incident illustreren botsende trends in analyses van het presidentiële beleid. Trump-aanhangers beschrijven hoe hij, als zakenman, de politiek hervormt. Zoals Newt Gingrich in *Understanding Trump*, Roger Stone in *The Making of the President 2016: How Donald Trump Orchestrated a Revolution* en Bill O'Reilly's *The United States of Trump*. Oud-medewerkers en journalisten karakteriseren het gedachtegoed en het optreden van Trump daarentegen als chaotisch. Zoals Omarosa Manigault Newman in *Unhinged: An Insider's Account of the Trump White House*; Cliff Sims in *Team of Vipers: My*

500 Extraordinary Days in the White House en Michael Wolff in *Fire and Fury*. Journalist Bob Woodward in *Fear: Trump in the White House*, de anonieme Witte Huis-medewerker in *A Warning* en de journalisten Philip Rucker en Carol Leonnig in *A Very Stable Genius* beschrijven hoe diverse medewerkers (de zogenaamde 'volwassenen' in het Witte Huis) het beleid van de president proberen te sturen en te voorkomen dat hij en de Verenigde Staten in moeilijkheden belanden. Probleem is dat er nog maar weinig gematigde adviseurs over zijn in het Witte Huis. Mattis, Tillerson en Cohn, de 'volwassenen' uit bovenstaand voorbeeld, hebben alle drie al ontslag genomen of gekregen.

Toch is het niet zo dat alleen gematigde adviseurs uit het Witte Huis zijn verdreven. Haviken als Witte Huis senior strateeg Steve Bannon en nationaal veiligheidsadviseur John Bolton zijn ook ontslagen. Al deze ontslagen kunnen een gevolg zijn van de machtsstrijd tussen verschillende facties rond de president, waarin ook dochter Ivanka en

schoonzoon Jared Kushner een rol spelen. Het is eveneens mogelijk dat adviseurs alleen een rol hebben (en hun baan behouden) als ze een mening geven die Trump waardeert. Zoals hij schreef over de voorbereiding op zijn boek *The America We Deserve*: “I’ve talked to people who seemed to have the right talent, energy, and ideas. I’ve read widely until I found authors who saw problems the way I do and proposed solutions that make sense.”³

Trump wil niet luisteren naar alternatieve visies. Hij voelt geen behoefte aan een spreekwoordelijke advocaat van de duivel in zijn team. Hij wil adviseurs die zeggen wat hij wil horen. De president heeft zich, na de Democratische winst bij de Congresverkiezingen in 2018, in het Witte Huis vooral omringd met medewerkers die hem niet zullen tegenspreken. Dat betekent dat zijn ideeën over internationale politiek in elk geval tot de komende verkiezingen nóg meer het beleid van de Verenigde Staten zullen bepalen. Wat betekent dat voor de positie van de VS in de wereld?

Voormalig diplomaat Robert Blackwill schreef in zijn analyse van de eerste twee jaar buitenlands beleid van Trump dat de president geen strategische visie heeft, maar beslist op ad-hoc-basis. Dat kan tot een warrig beleid leiden. Zo ziet de president radicale moslimterroristen als een bedreiging voor de veiligheid van de Verenigde Staten, maar trekt hij troepen uit Afghanistan en Syrië terug. Hij eist betere handelsverdragen met andere landen, maar accepteert vervolgens kleine, cosmetische, veranderingen in de verdragen (zoals in het vrijhandelsverdrag met Canada en Mexico). Hij beschouwt de NAVO als overbodig, maar werkt wel aan meer defensie-uitgaven van alle NAVO-partners. Hij vindt dat Noord-Korea een serieuze dreiging vormt voor de Verenigde Staten, treedt in ostentatief vriendelijk overleg met de Noord-Koreaanse leider, maar verandert nauwelijks iets aan de situatie. Hij wil minder Amerikaanse troepen in het buitenland, maar dreigt dan om Venezuela binnen te vallen.⁴

Al heeft Trump geen strategische visie, toch koestert hij al lang een aantal overtuigingen over internationale betrekkingen. Hij vindt dat andere landen misbruik maken van de Verenigde Staten. Bondgenoten, vindt hij, moeten meer aan de NAVO betalen (of misschien aan de Verenigde Staten. Trump heeft er blijk van gegeven dat hij niet helemaal weet hoe de NAVO werkt). Hij vindt dat de Verenigde Staten altijd een overschot moeten hebben op de handelsbalans met andere landen, ook al past dat niet goed in algemene economische theorieën. Hij heeft, als ‘zakenman-president’, ook een specifieke opvatting over



Een diepgaand verschil van inzicht over de aanpak van Iran bracht Trump ertoe zijn eerste minister van Buitenlandse Zaken Rex Tillerson te ontslaan en te vervangen door Mike Pompeo. Trump, op deze foto geflankeerd door Pompeo, geeft op deze foto een persconferentie tijdens de ministeriële vergadering van de NAVO in november 2018 (foto: Flickr/US Department of State)

onderhandelen. In zijn boek *The Art of the Deal* beschrijft hij dat als: “My style of deal-making is quite simple and straightforward. I aim very high, and then I just keep pushing and pushing and pushing to get what I’m after. Sometimes I settle for less than I sought, but in most cases I still end up with what I want.”⁵

Trump gelooft niet in het creëren van een win-winsituatie, zoals diplomaten vaak proberen. Hij wil zijn zin krijgen, op een zero-sum-basis.

IRANDEAL

Over sommige landen en internationale vraagstukken had Trump zijn mening al klaar. Al ver voor zijn verkiezing tot president fulmineerde hij tegen Iran. Wat heeft hij eigenlijk tegen dat land? Hij wordt waarschijnlijk niet in de eerste plaats bewogen door algemene zorgen over toenemende proliferatie van kernwapens. Dat zou ongerijmd zijn naast zijn flirt met Noord-Korea, dat internationaal zeker zo sterk als nucleaire paria wordt beschouwd. Andere overwegingen dan non-proliferatie van kernwapens lijken voor de president nog belangrijker.

Eén wat kinderachtige, maar niettemin dwingende, reden kan rancune zijn jegens zijn voorganger. President Obama had zich sterk had gemaakt vóór een akkoord dat Irans mogelijke kernwapenambities aan banden legde. Dat akkoord werd in 2015 bereikt na moeizame onderhandelingen tussen Iran, de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad en Duitsland met de buitenlandsectie van de Europese Unie als *facilitator*.⁶ Het wordt gezien



Militairen van de Amerikaanse luchtmacht houden een afscheidsceremonie in Afghanistan. Tijdens een bijeenkomst in juli 2017 uitte Trump felle kritiek op de aanwezige militairen. Hij vroeg zich af waarom ze de oorlog nog niet hadden gewonnen en noemde ze 'losers' (foto: U.S. Airforce Central Command)

als het belangrijkste wapenfeit van President Obama's buitenlandse beleid. President Trump leek, zeker in het begin van zijn ambtstermijn, alles wat Obama had bereikt ongedaan te willen maken.

Naast persoonlijke rancune heeft de president echter ook brede geopolitieke beweegredenen. Hij deelt de, tot ver buiten de Verenigde Staten gangbare, argwaan tegen het regime in Teheran. Dat regime gedraagt zich hardvochtig tegenover de eigen bevolking en als regionale onruststoker. Saoedi-Arabië en Israël, Amerika's voornaamste bondgenoten in het Midden-Oosten, menen dat Iran hen rechtstreeks of door inzet van handlangers als Hezbollah bedreigt in een strijd op leven en dood. Iran heeft van de bestuurlijke zwakte in Irak en de Syrische burgeroorlog gebruikgemaakt om zijn politieke en militaire invloed in Irak en Syrië aanzienlijk uit te breiden. Het mengt zich ook in de Jemenitische oorlog, tegen Saoedi-Arabië. In Libanon heeft Teheran via Hezbollah al langer een forse machtspositie opgebouwd en in de Gazastrook onderhoudt het warme banden met de Palestijnse Hamasbeweging. Irans invloed in Israël's buurlanden baart Jeruzalem grote zorgen. De toenemende regionale invloed van Iran is bepaald niet bevorderlijk voor de vrede.

Van meet af aan telde de president onder zijn beleidsmedewerkers een aantal adviseurs die een onbuigzame, mogelijk militaire aanpak van Teheran bepleitten. Aanvankelijk kregen zij wel tegengas van 'volwassenen' als Mattis en Tillerson. Iran-haviken waren bijvoorbeeld Nicky Haley, de Amerikaanse ambassadrice bij de Verenigde Naties van januari 2017 tot eind 2018, en John Bolton, tot september 2019 een jaar lang nationaal veiligheidssadviseur. Bolton draafde naar het oordeel van Trump uiteindelijk te ver door in zijn pleidooien voor inzet van militaire middelen tegen Iran. De president, die ook bezwaar had tegen Boltons nogal prominente snor, prefererde het economische wapen bij uitstek: sancties. Dit in combinatie met maritiem machtsvertoon. Een diepgaand verschil van inzicht over de aanpak van Iran bracht hem er ook toe zijn eerste minister van Buitenlandse Zaken Rex Tillerson, een voorstander van stevige diplomatie, te ontslaan en te vervangen door Mike Pompeo. Deze aartsconservatief steunt de president in zijn Iranbeleid. Pompeo formuleerde twaalf eisen waar het regime in Teheran aan moet voldoen voordat de economische sancties worden opgeheven.⁷ Die eisen komen neer op het opgeven van een militaire nucleaire optie en het beëindigen van steun

aan diverse ‘terroristische’ groepen in het Midden-Oosten, wat impliceert dat Iran zijn rol als regionale mogendheid moet opgeven. Wat meer op de achtergrond steunt ook Jared Kushner, Trumps beleidsadviseur en onderhandelaar in het Israëlisch-Palestijnse conflict, het beleid van de president. Kushner onderhoudt nauw persoonlijk contact met toonaangevende Israëlische politici als Benjamin Netanyahu en de Saoedische kroonprins Mohammed bin Salman. Er lijken nu in het presidentiële team geen adviseurs meer over die voor een diplomatieker aanpak pleiten.

Trumps gespannen verhouding met de Europese Unie is ook een verklarende factor voor Amerika’s Iran-beleid. De president ziet de Europese Unie niet als een politiek-ethische zielsverwant, maar als een zware economische concurrent van de Verenigde Staten. De EU droeg substantieel bij aan de onderhandelingen over het nucleaire akkoord van 2015. Dat de EU zo hartelijk samenwerkte met president Obama stimuleert de wrokkige president alleen maar in zijn confrontatiebeleid.

Al vóór zijn verkiezing kondigde Donald Trump aan dat hij de VS zou terugtrekken uit de ‘rampzalige’ Irandeal. In 2018 voegde hij de daad bij het woord. Hij stelde nieuwe sancties in tegen Iran en kondigde secundaire sancties af tegen bedrijven uit landen – ook Europese bondgenoten – die zaken met Iran bleven doen. Dit ondanks waarschuwingen en smeebeden van bondgenoten en de Verenigde Naties en positieve controlerapportages die het Weense Atoomenergieagentschap uitbracht over Irans naleving van het akkoord. De EU reageerde door Europese bedrijven te verbieden om reeds gesloten contracten met Iran te verbreken en zegde hen compensatie toe voor de geleden schade. Veel Europese bedrijven zwichtten niettemin voor de Amerikaanse druk. Hier haalde de president een ‘succes’ ten koste van de Amerikaanse relatie met de EU.

RISICO OP ESCALATIE

Inzake Iran behaalde Amerika tot nu toe géén succes, integendeel. Er is eerder sprake van een risico op escalatie. Het Iraanse regime zette zijn hakken in het zand. De bevolking kwam wel in opstand tegen de economische schaarste die door de Amerikaanse sancties werd verergerd, maar het bewind trad meedogenloos op tegen demonstraties. In de regio gedragen Iran en zijn bondgenoot Hezbollah zich onverminderd agressief. Zo maakte Hezbollah de noordelijke grens van Israël onveilig door raketaanvallen. Israël reageerde daarop met aanvallen op strijders van Hezbollah in Libanon en Syrië. In mei en juni 2019 legde Groot-Brittannië in Gibraltar een olietanker aan de ketting omdat die illegaal olie naar Syrië zou vervoeren. Daarop volgde een tankerstrijd waarbij ‘on-

bekenden’ – waarschijnlijk handlangers van de Iraanse Revolutionaire Garde - enkele olietankers in of vlakbij de Straat van Hormuz beschadigden. De Garde nam onder eigen vlag een Britse olietanker in beslag en hield de bemanning enige tijd vast in Iran.⁸

Amerikanen en hun lokale bondgenoten waren herhaaldelijk doelwit door rakettenaanvallen. In september 2019 werden Saoedische olie-installaties aangevallen door een zwerm drones. Houthi-rebellen in Jemen eisten die aanval op – zij bestaan grotendeels bij de gratie van Iran. Ook de Amerikaanse ambassade in Bagdad ontsprong de dans niet. Die werd gebombardeerd en belegerd door een pro-Iraanse militie. In januari 2020 doodden de Amerikanen vervolgens bij Bagdad generaal Qasem Soleimani. Hij was een belangrijke militaire leider van de Iraanse Revolutionaire garde, die in Irak was voor overleg met lokale anti-Amerikaanse bondgenoten. Verheviging van de vijandigheden werd weliswaar voorlopig afgewend, maar de situatie bleef erg gespannen. In het kader van de tankerstrijd stuurden de Verenigde Staten en Groot-Brittannië oorlogsbodems naar de Perzische Golf ter bescherming van de oliedoorvoer, terwijl zich daar ook op Frans initiatief een Frans-Nederlands marine-eskader vervoegde. Dat laatste richt zich overigens op de escalatie en waarneming van scheepsbewegingen, niet op bescherming van olietankers. Het heeft steun van België, Denemarken, Duitsland, Griekenland, Italië en Portugal en staat nadrukkelijk los van de Amerikaans-Britse activiteiten.

Iran voelt zich intussen niet meer gehouden aan de limieten op verrijking binnen het nucleaire akkoord, waaruit Trump zich heeft teruggetrokken. Het land is teleurgesteld over de beperkte bereidheid van Europa om te hulp te schieten om de economische gevolgen van de Amerikaanse sancties te verzachten. Teheran kondigde in maart aan dat het zijn verrijking capaciteit heeft vergroot.¹⁰ Het heeft bovendien voor het eerst het Internationale Atoomenergieagentschap (IAEA) van de Verenigde Naties de toegang ontzegd tot enkele belangrijke installaties. Het trotseerde daarmee niet alleen Washington, maar ook Brussel en de VN.

CONCLUSIE

Wat zegt het Iranbeleid van de regering-Trump over haar internationale doelstellingen en aanpak? Haar doelstellingen verschillen welbeschouwd niet van die van de regering van president Obama. Beiden wilden Iran afhouden van het bemachtigen van kernwapens en beiden wilden dat Iran ophoudt met destabiliserende activiteiten in het Midden-Oosten. Veel andere landen denken er trouwens net zo over. Even opvallend als de overeenkomsten bij de beleidsdoelstellingen, zijn echter de verschillen in de gekozen aanpak om tot die doelen te komen.



Het nucleaire akkoord met Iran werd in 2015 bereikt na moeizame onderhandelingen in het Zwitserse Lausanne. Op deze foto staat zowel het Amerikaanse onderhandelingssteam afgebeeld onder leiding van toenmalig minister van Buitenlandse Zaken John Kerry, als dat van Iran onder leiding van diens collega Javad Zarif (foto: Flickr/US Department of State)

President Obama aanvaardde een grote rol in een multilaterale, klassiek-diplomatieke benadering. Dit leidde tot een positief, zij het onvolkomen resultaat. President Trump heeft gekozen voor de unilaterale en onbuigzame aanpak waarmee hij, naar eigen zeggen, als zakenman zoveel succes heeft behaald. Hij wil hélemaal zijn zin.

Het Iraanse bewind moet voor hem door de knieën, maar de Iraanse leiders geven hem tot nu toe zijn zin niet. Zij zijn bereid de pijnlijke economische consequenties van hun beleid te dragen. Teheran hecht sterk aan zijn groeiende rol van regionale grote mogendheid. Het wil, naar het beweert om puur economische redenen, ook nucleaire autonomie. Het produceert inmiddels méér verrijkt uranium dan volgens het akkoord van 2015 is toegestaan. Dat leidt tot forse bezorgdheid in Europa en zet mondiaal non-proliferatiebeleid onder druk. Trumps

aanpak heeft bovendien de toch al forse spanningen tussen de Verenigde Staten en de Europese Unie verder vergroot. Amerika's regionale bondgenoten Saoedi-Arabië en Israël zijn, tenslotte, niet beter af dan voordat de Verenigde Staten het nucleaire akkoord opzegden. Al met al valt zeer te betwijfelen of het Iranbeleid van president Trump heeft geleid tot versteviging van de positie van de Verenigde Staten als mondiale grote mogendheid.

Ruud Janssens is hoogleraar Amerikanistiek aan de Universiteit van Amsterdam. Hij publiceert regelmatig over Amerikaans buitenlands beleid.

Marianne van Leeuwen is emeritus hoogleraar, gespecialiseerd in de trans-Atlantische betrekkingen in het Midden-Oosten.

Wilt u reageren?

Mail de redactie: redactie@atlcom.nl.

1. Zie bijvoorbeeld Philip Rucker and Carol Leonnig, *A Very Stable Genius: Donald J. Trump's Testing of America* (New York: Penguin Press, 2020), 135-136.
2. *Ibid.*, 137.
3. Donald J. Trump, *The America We Deserve* (Los Angeles: Renaissance Books, 2000), kindle editie, loc. 289.
4. Robert D. Blackwill, *Trump's Foreign Policies Are Better Than They Seem* (New York: Council on Foreign Relations, 2019), Council Special Report No. 84, April 2019, 4.
5. Donald J. Trump with Tony Schwartz, *Trump: The Art of the Deal* (New York: Ballantine Books, 1987), 45.
6. Officiële naam *Joint Comprehensive Plan of Action*, JCPOA, Kern van het akkoord is dat Iran zijn capaciteit voor het verrijken van uranium beperkt en verzwaarde controles door het IAEA toestaat, in ruil voor het opheffen van bepaalde economische sancties.
7. Mike Pompeo, "After the Deal, A New Iran Strategy", 21 mei 2018, The Heritage Foundation, <https://www.heritage.org/defense/event/after-the-deal-new-iran-strategy>.
8. 19 juli 2019, AD, Kees Graafland 'Iran entert Britse olietanker in Straat van Hormuz'; ook *Nieuwsblad Transport*, 24 juli 2019, Jordi Kloos, 'Wat je moet weten over de 'tankeroorlog' tussen Iran en het Westen'
9. Het heeft de hoeveelheid laag-verrijkt uranium uitgebreid, maar is nog niet overgegaan tot het toepassen van een hogere verrijkingsgraad. Zie *NRC* 3 maart 2020 David van Unen, 'VN: Iran heeft drie keer zoveel uranium verrijkt'