

OORLOG TEGEN VREDE

WAAROM
DE VERANDERENDE
BUITENLANDPOLITIEK
VAN
AMERIKA
ZO GEVAARLIJK
IS



RONAN FARROW

WINNAAR VAN DE PULITZER PRIZE

INHOUD

Proloog: Bloedbad in Mahogany Row	9
Deel 1: De laatste diplomaten	37
1 Amerikaanse mythes	39
2 Lady Taliban	44
3 Dick	53
4 Een krat met mango's	60
5 Het andere Haqqani-netwerk	72
6 Dubbelhartigheid	78
7 Het studentenhuis	86
8 Mission: Impossible	94
9 Lopen op glasscherven	110
10 Boer Holbrooke	121
11 Iets minder praten, graag	127
12 A-Rod	144
13 Beloof me dat je een einde aan de oorlog maakt	158
14 De trein ontspoord	175
15 Het memo	187
16 De enige echte manier	195

Deel II: Schiet eerst, en laat die vragen maar zitten	205
17 Generaals aan de macht	207
18 Dostum: hij spreekt de waarheid en veroordeelt leugens	217
19 Het Witte Beest	263
20 De kortste lente	285
21 Middernacht op de ranch	301
Deel III: Aanwezig bij de verwoesting	319
22 De staat van het ministerie	321
23 De mug en het zwaard	334
24 Meltdown	345
Epiloog: Het instrument van eerste keuze	363
Woord van dank	381
Register	

PROLOOG

BLOEDBAD IN MAHOGANY ROW

AMMAN, JORDANIË, 2017

Benoem een ambassadeur die goed op de hoogte is van alle wetenschappen, die hints, gelaatsuitdrukkingen en gebaren begrijpt ... Het leger is afhankelijk van degene die er de leiding over krijgt ... vrede en haar tegenhanger, oorlog, van de ambassadeur. Want alleen de ambassadeur verbindt bondgenoten en drijft ze uit elkaar; de ambassadeur handelt de zaken af waardoor koningen verenigd blijven of niet.

– *Manusmriti*, Hindoegeschrift, ca. 1000 v.Chr.

De diplomaat had nog geen idee dat zijn carrière voorbij was toen hij het extra beveiligde deel van de Amerikaanse ambassade binnenging en geheel volgens de procedure zijn telefoon in een van de kluisjes legde. De diplomaat had zich al ie vijfendertig jaar stipt aan de procedures gehouden, terwijl muren afbrokkelden en staten ten onder gingen, terwijl de wereld kleiner werd, telegrammen telefonische conferenties werden en de breedspakige diplomatie werd gereduceerd tot aforistische en informele e-mails. Hij had een paar oproepen gemist en de eerste e-mail die binnenkwam, was kort maar krachtig. De directeur-generaal van de diplomatieke dienst had geprobeerd hem te bereiken. Ze moesten elkaar dringend spreken.

De diplomaat heette Thomas Countryman. Je zou denken dat dat een verzonnen naam is, maar dat is niet zo. Hij zat aan een geleend bureau in de politieke afdeling in het hart van het lage, naar alle kanten uitgedijde ambassadecomplex in Abdoun, een chique wijk in

Amman. De ambassade was een eerbetoon van een Amerikaans aannemersbedrijf aan het Midden-Oosten. Het gebouw was opgetrokken uit zandkleurige stenen en rond de onbreekbare ramen zat een donkerder reliëf. De indruk was 'plaatselijk, maar niet té plaatselijk'. Zoals bij de meeste Amerikaanse ambassades in dat deel van de wereld kon je je niet aan de indruk onttrekken dat het een fort was. 'Als het kon, zouden we een slotgracht graven,' zei een hoge functionaris van de diplomatieke dienst tegen me terwijl onze gepantserde SUV zich daar een weg zocht tussen de barricades van gewapend beton en langs gepantserde voertuigen vol soldaten in uniform reed.

Dat was op 25 januari 2017. Countryman was de hoogste ambtenaar van de VS op het gebied van wapenbeheersing, en zijn missie was, vrijwel letterlijk, een kwestie van leven of dood. Hij zag toe op het werk van het ministerie van Buitenlandse Zaken op het gebied van de kwetsbare afspraak over kernenergie met Iran en op het antwoord van dat ministerie op de apocalyptische dreigementen van het regime in Noord-Korea. Deze reis in januari was heel ambitieus: de laatste na tientallen jaren onderhandelen over nucleaire ontwapening in het Midden-Oosten. Er waren overal ter wereld kernwapenvrije zones ingesteld, van Latijns-Amerika tot delen van Afrika en Europa. Niemand verwachtte dat Israël zijn kernraketten ineens zou opgeven, maar kleine stapjes – zoals landen in de regio zo verkrijgen dat ze verdragen ratificeerden die ze al hadden ondertekend om tests met kernwapens te verbieden, en misschien die wapens zelf ook – waren ooit misschien haalbaar. Maar zelfs dat was 'een tamelijk wereldvreemde opdracht, omdat de ideeën van de Arabieren en Israël's lijnrecht tegenover elkaar staan', aldus Tom Countryman. Hij was goed in understatements.

Deze missie bestond uit degelijke, ouderwetse diplomatie, vol frustraties en jetlags. De landen in het Midden-Oosten waren er na jaren van voorzichtig vleien en bemiddelen bijna aan toe om in elk geval toe te stemmen in een conferentie. Er werd gesproken, omdat men hoopte op toekomstige gesprekken. Dat kun je trouwens gemakke-

lijker belachelijk maken dan bewerkstelligen. Die avond zouden Countryman en zijn Britse en Russische ambtgenoten in een gesprek met functionarissen uit Egypte, Jordanië, Saoedi-Arabië en Koeweit het belang van non-proliferatie benadrukken. De volgende dag zou hij naar Rome gaan voor een bijeenkomst met zijn ambtgenoten uit de hele wereld. ‘Het was een belangrijke bijeenkomst,’ vertelde hij me later, ‘maar geen doorslaggevende.’ Hij liet die uitspraak vergezeld gaan van een holle lach. Dat is niet zozeer een veroordeling van de kwaliteiten van Tom Countryman als komiek, maar van de komische aspecten van de verspreiding van kernwapens in het Midden-Oosten.

Countryman was een dag eerder in Amman geland en had in het InterContinental Hotel ingecheckt. Daarna ging hij rechtstreeks naar een afspraak met zijn ambtgenoot van de Arabische Liga met wie hij een kop koffie zou drinken en een sigaret zou roken. Countryman dronk zijn koffie naar plaatselijk gebruik *mazboet*, zwart met suiker. Hij rookte het liefst Marlboro Light. (Een leven vol reizen en onderhandelen hadden niet geholpen bij het stoppen met roken. ‘Ik probeer het wel,’ zei hij later, voordat hij inhaleerde.)

De volgende dag had hij een diner met Britse en Russische functionarissen. Niet alle collega’s van Countryman hadden evenveel ervaring als hij. De Britse nummer één was in de voorgaande jaren een paar keer vervangen. Zijn Russische ambtgenoot had een vervanger gestuurd. Dat maakte het alleen maar moeilijker. Bij overtuigingspogingen op hoog niveau telde elk onse diplomatieke ervaring in de zaal mee.

Diplomaten voeren veel cruciale taken uit – Amerikanen uit crisisgebieden weghalen, economieën in opkomst overeind houden, afspraken tussen regeringen in elkaar zetten. Dat laatste kan je af en toe het gevoel geven dat je met je lastigste familieleden aan het kerstdiner zit, maar dan een leven lang en op de gevaarlijkste plekken op aarde. Het wapen van de diplomaat is zijn overtuigingskracht, die wordt ingezet in gesprekken in de wandelgangen van internationale topont-

moetingen, in slecht verlichte hotelbars of terwijl er bommen vallen in oorlogsgebieden.

Tom Countryman had met al die diplomatieke uitwassen te maken gehad sinds hij in 1982 bij de diplomatieke dienst was gegaan. Hij had gewerkt in het voormalige Joegoslavië, en in Caïro tijdens Operatie Desert Storm. Hij was ongeschonden tevoorschijn gekomen uit Afghanistan en de bureaucratie van de Verenigde Naties. Hij had Servisch en Kroatisch geleerd, en terloops ook wat Arabisch, Italiaans en Grieks. In zijn uitspraak van het Engels was een bijzonder accent te horen waarin al die talen (of juist geen enkele daarvan) te horen waren. Tom Countryman had een vlakke, monotone stem, en de aparte manier waarop hij klinkers uitsprak liet hem klinken als een programma dat teksten opleest of als de schurk in een James Bond-film. Een internettrol die hem afkraakte als ‘een van de vele anonieme bureaucraten van het ministerie van Buitenlandse Zaken’, zei dat zijn stem ‘een vreemd bureaucratisch accent’ had ‘dat je waarschijnlijk opdoet als je je hele carrière niet omgaat met echte mensen’. Dat vat in een notendop een ander aspect van het leven van diplomaten samen: ze werken op de plekken waar het leger ook werkt, maar ze worden bij hun terugkomst niet bepaald welkom geheten met grote optochten.

Deze trol had echter geen gelijk: Tom Countryman was niet anoniem. Hij had wel degelijk een gezicht en hij was niet iemand die je over het hoofd kon zien. Hij was niet groot, maar had een harde, zoekende blik in zijn ogen. Zijn peper-en-zoutkleurige haar was aan de voorkant vaak kort maar aan de achterkant juist lang, zodat het welig over zijn nette kostuums hing. Het was het kapsel van een diplomaat: vrede aan de voorkant, oorlog aan de achterkant. (‘Belachelijke manen,’ kraaide een conservatieve krant. ‘Een grote aandachtstrekker.’) Hij stond erom bekend dat hij eerlijke, niet-bureaucratische antwoorden gaf tijdens persconferenties en hoorzittingen van de Senaat. Hij hield echter altijd vast aan zijn toewijding aan het ministerie van Buitenlandse Zaken en aan zijn overtuiging dat zijn

werk de Verenigde Staten beschermd. In een roman zou zijn naam heel irritant zijn geweest.

Toen Countryman die dag onder de felle lampen op de politieke afdeling van de ambassade in Jordanië zat, keek hij even naar de e-mail en antwoordde met het telefoonnummer van zijn bureau. De directeur-generaal van de diplomatieke dienst, ambassadeur Arnold Chacon, belde hem direct op. Countryman herinnerde zich dat Chacon begon met: 'Ik heb geen goed nieuws.' Het Witte Huis, zei Chacon, had zojuist het ontslag van Countryman aanvaard; dat zou aan het eind van de week ingaan. Het speet Chacon. 'Ik had niet verwacht dat het over mij zou gaan,' vertelde Countryman terwijl hij trekjes nam aan zijn e-sigaret. 'Ik had werkelijk geen idee.' Daar zat hij dus, een paar uur voor een heel belangrijke confrontatie met buitenlandse regeringen, door de plee getrokken.

Als er in Washington een wisseling van de wacht is, sturen functionarissen die door de Senaat zijn benoemd een kort briefje van een of twee zinnen waarin ze hun ontslag aanbieden. Iedereen neemt eigenlijk aan dat onpartijdige functionarissen zoals Tom Countryman dan op hun plaats blijven. Dat is gewoon praktisch. Dergelijke functionarissen die carrière maken in de diplomatieke dienst, zijn in het buitenland het fundament van de Amerikaanse regering, een niet-perfecte structuur die in de plaats was gekomen van het onvermogen en de corruptie van vriendjespolitiek. Alleen die functionarissen hebben in tientallen jaren de kennis opgedaan die nodig is om de agent-schappen van het land gaande te houden. Hoewel elke regering vragen stelt bij de onverzettelijkheid en het gebrek aan aansprakelijkheid van deze 'beroeps', kon niemand zich herinneren dat een regering grote aantallen van hen had ontslagen.

De president heeft formeel niet de macht om dergelijke functionarissen van de diplomatieke dienst te ontslaan, alleen maar om hen van hun post te halen. Er is echter wel de 'omhoog of eruit'-regel: als je geen baan hebt waarin je door de president bent benoemd en een

bepaald aantal jaar een functie op hoog niveau – het niveau van Countryman – hebt gehad, moet je ontslag nemen. Het was het einde van zijn carrière. Het was alleen nog de vraag hoelang hij het wilde volhouden. Hij koos voor een snel einde. Het was woensdag. Het ontslag werd op vrijdag van kracht en dan zou hij vertrekken.

Ze besloten dat hij die avond wel aanwezig zou zijn bij de bijeenkomst met de Arabieren. ‘Hoe zit het met de bijeenkomst in Rome?’ vroeg Countryman. Het was een zeldzame gelegenheid waarbij de Verenigde Staten bij andere wereldmachten konden aandringen op non-proliferatie. ‘Dat is inderdaad belangrijk,’ zei Chacon, maar de tijd die Countryman restte, was daar niet lang genoeg voor. Een minder hoge functionaris zou zijn plaats moeten innemen. ‘Oké, bedankt voor de informatie,’ zei Countryman eenvoudig. ‘Ik zal naar huis komen.’ Ongeacht zijn kapsel was Tom Countryman wars van toestanden.

Anderen waren niet bepaald opgewekt. Dubravka, zijn vrouw, had hem leren kennen tijdens zijn eerste verblijf in voormalig Joegoslavië en ze waren al dertig jaar samen opgetrokken in de diplomatieke dienst. Ze had onderwijskunde gestudeerd en was een getalenteerd schilder, maar had haar eigen ambities aan de kant geschoven, zodat ze om de paar jaar met hem kon meeverhuizen. Terwijl ze hun twee zonen grootbracht, hielp ze de eindjes aan elkaar knopen door te tolken. Haar vader was diplomaat geweest, dus ze kende de offers die bij de baan hoorden. Ze wist echter ook dat hogere diplomaten op respect konden rekenen, in haar eigen Joegoslavië en in de Verenigde Staten. Dit was iets anders. ‘Het is niet eerlijk,’ zei ze toen Countryman haar opbelde, een paar minuten nadat hij het nieuws had gehoord, ‘en het is ook niet eerlijk ten opzichte van mij.’

Ze was geschokt. De lagere functionaris die hem in Rome moest vervangen en op pad werd gestuurd om zich vanuit een positie met weinig aanzien bezig te houden met een van de meest verraderlijke multilaterale onderwerpen ter wereld, was geschokt. De Italianen waren geschokt. ’s Avonds waren de Arabieren geschokt. Country-

man wachtte tot het eind van de bijeenkomst, nadat de Arabieren hun grieven hadden geuit (en de Arabieren hadden heel veel grieven) waar ze een oplossing voor wilden voordat ze met de Israëli's zouden praten. Toen vertelde hij hun dat hij de uitkomst van hun gesprek zou overbrengen aan zijn opvolger, omdat dit zijn laatste bijeenkomst als Amerikaans diplomaat was geweest. Een voor een namen zij zijn handen in de hunne en spraken hun respect uit voor hem en voor een gedeelde traditie die, plotsklaps, een onzekere toekomst tegemoet leek te gaan.

De regering-Trump bestond pas vijf dagen en geruchten en paranoia hadden de diplomaten van Amerika in hun greep. Tijdens zijn campagne had Trump niet veel specifiek gezegd over diplomatie. 'America First' was de mantra van de campagne. Hij wilde 'stoppen met het sturen van hulp naar landen die ons haten', hoewel het op dat moment niet duidelijk was of dat om ontwikkelingshulp of militaire steun of beide ging. ('Niemand kan dat beter dan ik,' zei hij behulpzaam.)

Tom Countryman was een van de vele hoge functionarissen die verontrust waren na hun eerste gesprekken met het overgangsteam van Trump. 'De overgang was een grap,' herinnerde hij zich. 'Bij elke andere regeringwisseling waren mensen betrokken die verstand hadden van buitenlandse aangelegenheden, mensen die regeringservaring hadden en een systematische poging deden om informatie te verzamelen en aan het nieuwe team door te geven. In dit geval was er niets van dat alles.' Hij overhandigde het overgangsteam gedetailleerde stukken over onderwerpen op het gebied van non-proliferatie. Die hadden de status 'gevoelig maar niet geheim', omdat slechts een paar leden van het team een betrouwbaarheidsverklaring hadden. Ze hadden echter bijna geen belangstelling voor kernwapens. Wat ze tentoonspreidden, was een 'diep wantrouwen jegens beroepsambtenaren', zei Countryman. Ze waren niet gekomen om iets te leren, realiseerde hij zich mismoedig. Ze waren gekomen om te snijden.

Toen begonnen de ontslagen. Normaliter blijven ook de door de politiek benoemde ambassadeurs op belangrijke plekken aan, vooral degenen die als min of meer partijloos bekend staan, tot een vervanger is benoemd. Dat kan soms wel maanden duren. De regering-Trump brak met die traditie: kort na zijn inauguratie gaf de nieuwe regering alle door de politiek benoemde ambassadeurs de opdracht om meteen te vertrekken, sneller dan gebruikelijk. *Pak je spullen en vertrek.*

Daarna vroeg het overgangsteam aan de leiding van het ministerie van Buitenlandse Zaken om een lijst op te stellen van alle functionarissen van buiten die bij het ministerie werkten. Countryman begon te vrezen dat de mensen die specifiek door een afdeling waren ingehuurd omdat ze op een bepaald onderwerp veel expertise bezaten, het volgende doelwit zouden zijn. Het ministerie zat er vol mee. Ze speelden een cruciale rol op de afdelingen die toezicht hielden op de meest gevoelige aspecten van het buitenlands beleid van Amerika. De afdeling van Tom Countryman was er daar een van. ‘Zij waren de beste experts op onderwerpen zoals Korea en Pakistan,’ herinnerde hij zich. ‘Op het terrein van de wapenbeheersing waren er een stel die niet gemakkelijk konden worden vervangen.’ Zij waren ‘noodzakelijk’. De Verenigde Staten konden het zich niet veroorloven hen kwijt te raken, maar ‘het zorgelijke gevoel dat ze iedereen eruit zouden gooien die ze eruit konden gooien, was tastbaar’. Daarom had hij de weken voorafgaand aan die dag in Jordanië stilletjes gelobbyd bij de leiding van Buitenlandse Zaken en geholpen om argumenten aan te dragen tegen wat volgens hem een golf ontslagen van de experts in het ministerie zou betekenen.

Eigenlijk had hij verwacht dat het telefoontje daarover zou gaan. Wat ondenkbaar was, zonder precedent en schijnbaar zinloos, was dat het over beroepsfunctionarissen zoals hemzelf zou gaan. Countryman hield vol dat het voor hem persoonlijk geen groot drama was. Hij was al een hele tijd meegegaan. Hij had zijn pensioen, maar het was een verontrustende belediging van de institutionele cultuur. Tom Country-

man had een onbevlekt verleden in dienst van Republikeinse en Democratische regeringen. Hij had weliswaar een paar kritische momenten gekend bij hoorzittingen in de Senaat, maar die hadden hem meer respect dan woede opgeleverd. Senatoren ‘kwamen naderhand naar me toe en zeiden dat ze hielden van de manier waarop ik recht voor zijn raap sprak’. Hij speculeerde erover dat de regering de boodschap probeerde over te brengen dat de Verenigde Staten niet meer geïnteresseerd waren in wapenbeheersing. Of misschien hadden ze toegang verkregen tot zijn persoonlijke Facebookpagina waarop hij voor een klein groepje vrienden tijdens de campagne kritiek had geuit op Trump. ‘Tot op de dag van vandaag weet ik niet waarom ik eruit werd gepikt.’

Tom Countryman was in feite niet de enige die eruit werd gepikt. Chacon vertelde hem dat het Witte Huis die dag zes beroepsdiplomaten had ontslagen. Bij sommigen van hen was dat beter te verklaren dan bij Countryman. Patrick Kennedy, de staatssecretaris voor beheer van het ministerie van Buitenlandse Zaken, die gedurende meer dan veertig jaar overal ter wereld had gewerkt, was verantwoordelijk voor de e-mailadressen van de minister van Buitenlandse Zaken en de diplomatieke beveiliging. Hij was het jaar daarvoor genoemd in de campagneverhalen over de e-mailserver van Hillary Clinton en de controverse rond Benghazi. David Malcolm Robinson was secretaris-generaal voor conflict- en stabilisatiemissies, een dienst met een vormeloos portfolio dat volgens conservatieve critici de dodelijkste woorden in Washington bevatte: ‘Opbouw van het land.’ Drie andere secretarissen-generaal die onder Kennedy hadden gewerkt en die voor zover iemand wist niets met Benghazi te maken hadden, werden er ook uitgesmeten. ‘Dat was gewoon kinderachtig,’ zei Countryman. ‘Rancuneus.’

Dat was pas het begin. Een paar weken later, op Valentijnsdag, ging de telefoon van Erin Clancy – haar persoonlijke telefoon die in een versleten blauw houten hoesje zat. Ze was net geland op John

Wayne Airport in Orange County in Californië en stond in haar jeans en t-shirt in het februarizonnetje te wachten op een huurauto. ‘Blijf aan de lijn,’ zei de beller. ‘We hebben een belangrijke teambespreking.’ Het team was dat van de onderminister van Buitenlandse Zaken, waartoe Clancy, een beroepsfunctionaris van de diplomatieke dienst, behoorde. Haar kantoor was op de zesde verdieping, vlak bij de minister: door de gepantserde deur, voorbij de verlaagde plafonds en linoleum vloerbedekking tot waar de weelderige ontvangstkamers met houten lambrisering beginnen, in de legendarische machtige gang die bekend staat als ‘Mahogany Row’. Een baan in Mahogany Row was alleen voor de elite weggelegd, voor de beste functionarissen in de diplomatieke dienst; de Ferrari’s onder het personeel van het ministerie van Buitenlandse Zaken, maar dan betrouwbaarder.

Clancy bleef aan de lijn. Haar partner, die vroeger ook op het ministerie had gewerkt, keek haar vragend aan. Erin haalde haar schouders op: geen idee. De tot dusver ontslagen functionarissen waren benoemd door de Senaat. Haar team bestond helemaal uit mensen uit de elite en waren daardoor het best beschermd. Ze hadden aangenomen dat zij geen gevaar liepen.

In de weken nadat Tom Countryman en de andere hoge functionarissen hun bureau leeg hadden gemaakt, had het ministerie niets van zich laten horen. In de meeste regeringen zou het kantoor van de onderminister tegen deze tijd gonzen van de activiteit, omdat een nieuwe minister hulp moet krijgen bij het uitvoeren van zijn of haar agenda. In dit geval moest de nieuwe regering zelfs nog een nieuwe onderminister van Buitenlandse Zaken voordragen en dat zou ze de eerstvolgende maanden nog niet doen. Toen Tony Blinken, de laatste onderminister, die functie bekleedde, begonnen Clancy en de leden van haar team om 7 uur ’s ochtends en werkten elke dag twaalf tot veertien uur. Nu hadden ze bijna niets te doen en hielden elke dag om 9 uur ’s ochtends een lange koffiepauze, in afwachting van opdrachten die nooit kwamen. ‘Niemand vroeg iets aan ons, we wa-

ren helemaal geïsoleerd, we werden niet uitgenodigd voor vergaderingen, we moesten vechten om bij een vergadering in het Witte Huis aanwezig te zijn,' herinnerde ze zich. 'Onze ochtendvergaderingen gingen eigenlijk alleen maar over de geruchten die rondgingen. Dat was natuurlijk niet de manier om het buitenlands beleid van de vs te formuleren.' Na een tijdje zei Tom Shannon, de waarnemend onderminister, dat ze net zo goed vakantie konden opnemen. Daarom boekte Clancy die ochtend een vlucht vanuit Washington DC en ging naar haar moeder.

Toen Yuri Kim, de stafchef van de onderminister en collega uit de diplomatieke dienst, aan de lijn kwam, klonk ze ernstig. 'Goed,' zei ze, op een toon die aangaf dat het in feite niet goed was. 'Iedereen bedankt dat jullie tijd hebben gemaakt. We hebben net ontdekt dat we allemaal worden gevraagd om "iets anders te zoeken".' De volledige staf van de onderminister was bijeen: vijf in de kamer in Mahogany Row en twee aan de telefoon. Iedereen sprak door elkaar. 'Hoe?' vroegen ze. 'Waarom?' Iemand stelde voor dat ze naar hun vakbond moesten gaan. Iemand anders vond dat ze naar de pers moesten gaan. Clancy herinnerde zich dat ze te horen kreeg dat haar opdrachten werden ingetrokken. 'Wie weet of je een nieuwe baan kunt krijgen. Misschien lukt dat wel niet. Het is een chaos en het is volstrekt onverwacht. Zonder reden.'

Kim, die meestal als een leeuw voor haar team vocht, ging verder op de automatische piloot. Ze hadden achtenveertig uur. De volgende dag zou er een bijeenkomst zijn met de afdeling Personeelszaken. Daar zouden ze te horen krijgen wat de volgende stappen zouden worden. Ze moesten het beetje tijd dat ze hadden, gebruiken om voorbereidingen te treffen.

Toen het gesprek was afgelopen, stopte Clancy haar telefoon weg en zei stomverbaasd tegen haar partner: 'We worden allemaal ontslagen.'

Net als veel andere jonge diplomaten was Erin Clancy na 11 september 2001 bij de diplomatieke dienst gegaan. Ze wilde de wereld veiliger maken. Ze verhuisde voor zes jaar naar het Midden-Oosten.

Ze was in Damascus toen de Amerikaanse ambassade onder de voet werd gelopen door demonstranten. Ze was ternauwernood aan een ontvoering ontkomen. Ze had voor een laag salaris heel veel uren gemaakt. Net zoals Countryman konden de functionarissen van de diplomatieke dienst niet worden ontslagen, maar ze konden wel uit hun functie worden ontheven. Dit was geen pas op de plaats voor hun carrière. Voor velen van hen was het het verschil tussen de eindjes aan elkaar kunnen knopen of niet. Functionarissen van de diplomatieke dienst worden niet betaald voor overuren. In plaats daarvan gold er een bonus van 18 procent voor het team van de onderminister bij opdrachten met veel overwerk. Niemand wordt diplomaat in de verwachting er rijk van te worden. Inclusief de bonus verdiende Clancy 91.000 dollar per jaar. Ze deden mee aan die opdrachten omdat die een jaar lang de garantie gaven op dat inkomen. Velen van hen hadden hun gezinsleven opgebouwd op dat inkomen. Het ontslag voelde willekeurig aan, zonder inachtneming van wat ze deden.

Overal op de zesde verdieping van het ministerie van Buitenlandse Zaken vonden die dag identieke ingelaste bijeenkomsten plaats. De medewerkers van de afdeling beheer hoorden dat hun baas, die kort daarvoor was vertrokken, niet zou worden vervangen. Zij moesten ook vertrekken. Hetzelfde gold voor het kantoor van de juridisch adviseur van het ministerie, een functie die sommige ministers in stand hielden en andere niet. Volgens verschillende mensen die die Valentijnsdag aanwezig waren, zat Margaret Peterlin, de stafchef van Rex Tillerson, de nieuwe minister van Buitenlandse Zaken, in het kantoor van juridisch adviseur Kristie Kenney voor hun eerste gesprek onder vier ogen. De eerste vraag van Peterlin aan Kenney, een zeer ervaren ambassadeur en een van de hoogste vrouwen in de diplomatieke dienst, was: Hoe snel kun je vertrekken?

Volgens berekeningen die insiders achter op bierviltjes maakten, stonden de banen van meer dan de helft van de beroepsfunctionarissen in Mahogany Row die dag op het spel. Op het laatste moment kregen Erin Clancy en het team van de onderminister een verlossend

bericht: Tom Shannon, de waarnemend onderminister, had zijn hakken in het zand gezet. Zij zouden de reorganisatie overleven, maar de andere teams moesten weg.

Toen ik met Clancy sprak, droeg ze weer een t-shirt en jeans en zat ze in de zon op een terras in Los Angeles. Ze had haar baan nog wel, maar ze zat thuis om bij te komen en over de volgende stappen na te denken. Misschien moest ze zich verkiesbaar stellen, peinsde ze; dat zou een betere manier kunnen zijn om op dat moment een verschil te maken. Uiteindelijk besloot ze te blijven en kreeg een post bij de missie van de Verenigde Staten bij de Verenigde Naties. Net zoals vele anderen die nog op het ministerie werkten, gaf ze niet op. Toch had haar vertrouwen een flinke knauw gekregen. ‘De cultuur van het ministerie van Buitenlandse Zaken is heel erg afgekalfd,’ merkte ze op. Het was een instituut geworden dat volgens meer dan tien beroepsdiplomaten nauwelijks nog te herkennen was, een instituut waarin hun expertise aanzienlijk in waarde was gedaald. Erin Clancy kneep haar ogen dicht vanwege de zon en pauzeerde even. ‘Wij worden echt beschouwd als buitenstaanders,’ zei ze.

Leden van het team van Rex Tillerson hielden voet bij stuk dat ze niet op de hoogte waren geweest van de ontslagen, die in sommige gevallen plaatsvonden nadat het overgangsteam van Trump zich met het ministerie was gaan bemoeien, maar voordat Tillerson was beëdigd. (Andere ontslagen of ontslagpogingen, zoals die van Clancy, vonden plaats na de beëdiging van Tillerson.) Toen ik Tillerson in de eerste dagen van 2018 vroeg naar Countryman en de ontslaggolf, staarde de minister me aan zonder met zijn ogen te knipperen en zei: ‘Van die zaak ben ik niet op de hoogte.’ Iets meer dan een maand later was Tillerson ook alweer weg: het zoveelste slachtoffer van een grillige president en een ministerie van Buitenlandse Zaken dat in verwarring was.

Op bepaalde manieren was de wereld veranderd en werden beroepsdiplomaten zoals Countryman en Clancy aan de kant gezet. Een po-

pulistische trend die, vanaf de vroegste dagen van Amerika, gekant was tegen internationalisme en dat kleineerde, was overal in de westerse wereld in opkomst. Het buitenlands beleid dat na de Tweede Wereldoorlog de basis had gevormd voor diplomatieke acties zoals de oprichting van de NAVO en de Wereldbank, was al lang vergaan tot fel nationalisme. Technologie had het werk van de diplomaat minder betekenisvol en bijzonder gemaakt. Voor het simpelweg bezorgen van berichten in het buitenland was een e-mail veel efficiënter dan welke ambassadeur dan ook. Het prestige en de macht van de diplomatieke dienst holden achteruit.

Een deel van de scepsis over de Amerikaanse diplomatie was terecht. Het ministerie van Buitenlandse Zaken werkte vaak traag, log en stroperig. De structuur en opleiding waren verouderd, zeker gezien de moderne aanslagen van cyberterrorisme en de radicale islam op de invloed van Amerika. In het Witte Huis werd al langere tijd moeilijk gekeken als het onderwerp ‘bezwaren van Buitenlandse Zaken’ ter sprake werd gebracht. Voor een ingewikkeld samenstel van nieuwe uitdagingen – culturele barrières doorbreken in de beladen relatie met China, Noord-Korea weerhouden van dreigen met een kernoorlog, het moderne Iran inperken dat regionale hegemonie nastreeft – waren gespecialiseerde experts onmisbaar, experts die gepokt en gemazeld waren in de kunst om hard te onderhandelen. Nieuwe technologieën en grotere militaire uitgaven konden hen niet vervangen. Tijdens dergelijke crises is het aan de kant schuiven van diplomatie geen onvermijdelijkheid van wereldwijde veranderingen, maar een keus, die keer op keer is gemaakt door Democratische en Republikeinse regeringen.

‘Ongekend,’ schreeuwden *Foreign Policy* en een heleboel andere publicaties over wat de ‘aanslag op’ of ‘oorlog tegen’ het ministerie van Buitenlandse Zaken van de regering-Trump werd genoemd. Hoewel die ontwikkelingen op veel manieren verbijsterend waren, is het niet terecht om ze ongekend te noemen. De regering-Trump trok een trend door tot in het extreme die eigenlijk al sinds 11 sep-

tember 2001 aan kracht won. Van Mogadishu tot Damascus tot Islamabad zetten de Verenigde Staten beschaafde gesprekken aan de kant en vervingen de instrumenten van de diplomatie door rechtstreekse, tactische afspraken tussen onze strijdkrachten en buitenlandse machten. Thuis werd het Witte Huis gevuld met generaals. De laatste diplomaten, de vaandeldragers van een verdwijnende discipline die Amerikaanse levens hebben gered en structuren hebben opgezet die de wereld stabielier maakten, kwamen vaak de kamer niet meer in. Overal ter wereld werden onderhandelingen, economische wederopbouw en ontwikkeling van infrastructuur steeds vaker gedaan door officieren in uniform. Vroeger hadden we daar een toegewijde groep getrainde specialisten voor. Het gevolg daarvan was dat een andere reeks relaties het fundament van het Amerikaanse buitenlands beleid is gaan vormen. Waar burgers niet meer de macht hebben om te onderhandelen, gedijen afspraken tussen strijdkrachten onderling. Amerika heeft andere mensen aan de tafel gezet, met als gevolg dat er ook andere mensen aan de andere kant van de tafel kwamen te zitten. Er zijn nog steeds ministeries van Buitenlandse Zaken, maar buitenlandse strijdkrachten en milities hebben vaak betere plaatsen.

Deze relaties zijn niet nieuw en ook niet per se negatief. ‘De militaire kracht van Amerika, mits weloverwogen en met strategische precisie ingezet, is een cruciaal diplomatiek instrument,’ zei James Baker, de minister van Buitenlandse Zaken onder George H.W. Bush, die een fellere vorm van buitenlands beleid voorstond. ‘Ik heb altijd gezegd dat “diplomatie het beste werkt als ze is verpakt in een geharnaste vuist”.’ Het is een kwestie van evenwicht. In veel Amerikaanse betrekkingen, overal ter wereld, hebben die militaire allianties nu de diplomatie overvleugeld die ooit een tegenwicht voor hen was, met rampzalige gevolgen.

Die trends waren sinds 2001 al te zien, maar hun wortels gaan nog verder terug. Tegen de tijd dat terroristen de Twin Towers lieten instorten, zat deze crisis in de moderne diplomatie er al minstens een decennium aan te komen. Bill Clinton voerde campagne met de be-

lofte in eigen land te investeren. Het ging, zoals James Carville, de campagnestrateeg van Clinton, opmerkte in een verklaring die het onverwoestbare motto van hun campagne werd, ‘om de economie, *stupid*’. Clinton begon na zijn aantreden al snel te bezuinigen op de diplomatieke aanwezigheid van Amerika overal ter wereld. Toen de Republikeinen in 1994 de meerderheid in het Congres kregen en Jesse Helms, de man van de onderkinnen en het racisme en het koortsige isolationisme, voorzitter werd van de Senaatscommissie voor Buitenlandse Betrekkingen, versnelde die trend omlaag heel snel. Warren Christopher, wijlen de eerste minister van Buitenlandse Zaken onder Clinton, stond ‘een hard budget in harde tijden’ voor. Madeleine Albright, de opvolger van Christopher, verdedigde de persoonlijke betrokkenheid van Clinton bij internationale betrekkingen, maar gaf toe dat, in de nasleep van de Koude Oorlog, ‘er echt een gevoel was dat we aandacht moesten besteden aan binnenlandse onderwerpen’.

In de loop van de jaren negentig nam het budget voor internationale betrekkingen van de Verenigde Staten met 30 procent af; dat is ongeveer gelijk aan de bezuinigingen die jaren later werden geëist door de regering-Trump. Dit is wat er toen gebeurde: het ministerie van Buitenlandse Zaken hief zesentwintig consulaten op en vijftig missies van het Amerikaanse Agentschap voor Internationale Ontwikkeling (USAID). De timing had niet slechter kunnen zijn. Vanwege het uit elkaar vallen van de Sovjet-Unie en Joegoslavië hadden de Verenigde Staten een hele serie nieuwe buitenposten nodig om de regio te stabiliseren en invloed te krijgen op plekken die door de Russen waren verlaten. Hoewel sommige van die buitenposten inderdaad werden opgezet, hadden de Verenigde Staten tegen het midden van de jaren negentig minder ambassades en consulaten dan op het hoogtepunt van de Koude Oorlog. De overgebleven buitenposten hadden ook last van de veranderingen. Christopher moest met het schaamrood op de kaken aan een commissie van het Congres vertellen dat de ambassade in Beiroet naar riool stonk en dat diplomaten in Sarajevo, die naar nieuws snakten, zelf met behulp van het

rooster van een barbecue provisorisch een satellietshotel op het dak hadden bevestigd.

In 1999 werden het Agentschap voor Wapenbeheersing en Ontwapening en het Agentschap voor Informatie van de Verenigde Staten opgeheven; hun taken werden ondergebracht bij het kleinere en overbelaste ministerie van Buitenlandse Zaken. De logica erachter was dat de Koude Oorlog was afgelopen. Wanneer zouden de Verenigde Staten zich nog zorgen moeten maken over opkomende kernmachten of over een informatieoorlog tegen een verderfelijk propaganda-apparaat van een ideologische vijand? Nu, twintig jaar later, behoren de nucleaire aspiraties van Iran en Noord-Korea en de wereldwijde rekrutering van Islamitische Staat tot de meest dringende internationale uitdagingen van de Verenigde Staten. Maar de gespecialiseerde, goed opgeleide medewerkers die zich aan deze uitdagingen zouden kunnen wijden, zijn weggevaagd. Thomas Friedman haastte zich om een beeldende metafoor te berde te brengen waarin hij betreurde dat de Verenigde Staten ‘hun rug toekeerden aan het verleden en aan de toekomst van het buitenlands beleid van de vs ten gunste van het heden.’ (Dat punt was zeker valide, hoewel je je kunt afvragen waar de rug van het land zich nu naartoe heeft gekeerd. Misschien draaien we rond? Laten we dat maar zeggen.)

Op 11 september 2001 had het ministerie van Buitenlandse Zaken dus 20 procent te weinig mensen en de mensen die er wel waren, waren niet goed opgeleid en hadden te weinig middelen tot hun beschikking. De Verenigde Staten hadden meer dan ooit diplomaten nodig en die waren nergens te vinden.

De regering-Bush ging als een gek investeren. ‘We gaven het ministerie ongekend veel middelen,’ herinnerde Colin Powell, de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken, zich. Die groei kwam echter voort uit een nieuwe, gemilitariseerde vorm van buitenlands beleid. Fondsen die naar het ministerie werden gesluisd, kwamen steeds vaker uit de pot ‘Onvoorziene operaties in het buitenland’,

fondsen die speciaal bestemd waren voor het voeren van de wereldwijde ‘War on Terrorism’. Het bevorderen van democratie, het steunen van economische ontwikkeling, het helpen van migranten – al die missies werden ondergebracht onder de mantel van een nieuwe strijd tegen het terrorisme. ‘Zachte’ categorieën van het budget van het ministerie van Buitenlandse Zaken, dat wil zeggen alles wat niet rechtstreeks te maken had met de kortetermijndoelen van de strijd tegen het terrorisme, werden bevroren, in veel gevallen permanent. Defensie-uitgaven schoten aan de andere kant tot historische hoogte omhoog, veel verder dan de gematigde groei van Buitenlandse Zaken. ‘Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft sinds 2001 veel gezag afgestaan aan het ministerie van Defensie,’ keek Albright terug.

Diplomaten werden naar de rand van het beleidsproces gedrongen. In het bijzonder tijdens het begin van de oorlog in Irak concentreerde Bush de macht in het Witte Huis, vooral onder vicepresident Dick Cheney. Cheney kreeg een nauwe band met Donald Rumsfeld, de minister van Defensie, maar hij had nauwelijks aandacht voor Powell. ‘De vicepresident had heel, heel vastomlijnde ideeën en die gaf hij rechtstreeks aan de president door,’ herinnerde Powell zich. Het Witte Huis van Bush had ‘twee Nationale Veiligheidsraden in die periode. Een onder leiding van Condi [Rice, de toenmalige adviseur nationale veiligheid] en een onder de vicepresident. Alles wat vanuit de Nationale Veiligheidsraad (NSC) naar de president ging, ging eerst naar de NSC van de vicepresident. Het probleem dat ik van tijd tot tijd had, was dat ... toegang van cruciaal belang is in de politiek en hij zat daar de hele tijd.’ Het was een uitdaging waar alle voormalige ministers van Buitenlandse Zaken tot op zekere hoogte mee te maken hadden. ‘Het is een interessant psychologisch feit dat het kantoor van de minister van Buitenlandse Zaken op een autoritje van tien minuten van het Witte Huis staat, maar de adviseur nationale veiligheid zit aan het einde van de gang,’ zei Henry Kissinger, die beide functies had bekleed onder de presidenten Nixon en Ford. ‘De verleiding van de nabijheid is heel groot.’

Tijdens de regering-Bush zorgde die dynamiek er zelfs voor dat het ministerie van Buitenlandse Zaken buiten expliciet diplomatieke besluiten werd gehouden. Powell hoorde pas dat Bush van plan was om zich uit het Kyoto-protocol over klimaatverandering terug te trekken toen dat al was besloten. Hij smeekte Rice om meer tijd om de bondgenoten van Amerika voor die radicale wijziging te waarschuwen. Hij spoedde zich naar het Witte Huis om zijn zaak te bepleiten. Rice vertelde hem dat hij te laat was.

De buitensluiting van Buitenlandse Zaken was het grootst in de wereldwijde ‘War on Terrorism’, die exclusief door het steeds belangrijker wordende Pentagon werd geclaimd. Het was onvermijdelijk dat de invasie van Irak en de periode erna werden gedomineerd door het Pentagon. Later droeg Bush de reconstructie en opbouw van de democratie, die historisch gezien het domein waren geweest van het ministerie van Buitenlandse Zaken en USAID, echter over aan geüniformeerde officieren van de Coalition Provisional Authority, die verslag uitbrachten aan de minister van Defensie. Powell en zijn functionarissen op Buitenlandse Zaken drongen aan op voorzichtigheid, maar konden niet doordringen tot het proces van beleidsvorming, dat zich alleen nog maar bezighield met tactiek. In de ogen van Powell ging dat ten koste van de strategie. ‘Meneer Rumsfeld vond dat hij een strategie had die niet overeenkwam met de ideeën van Powell,’ herinnerde hij zich. ‘Dat kon hij goedkoper en met beperkte middelen doen. Ik was bezorgd, omdat hij tien jaar eerder dat leger misschien wel had verpletterd en ik er niet aan twijfelde dat ze in Bagdad konden komen, maar wel dat we het land niet hadden overgenomen om er de leiding te nemen.’ Powell heeft nooit de uitdrukking ‘de regel van de porseleinwinkel’ in de mond genomen, zoals een journalist zijn gedachtegang later betitelde, maar hij zei wel tegen de president: ‘Als je het kapot maakt, moet je ervoor betalen.’ Hij vertelde me later, diep zuchtend: ‘Het was een enorme strategische mislukking, zowel politiek als militair.’

Het was vooral een reeks opeenvolgende strategische mislukkin-

gen. Het Pentagon ontbond de Iraakse veiligheidstroepen, waardoor honderdduizenden gewapende en werkloze jonge Iraakse mannen op straat kwamen te staan. Dat was de basis van een dodelijke opstand. Geld van de belastingbetalers uit een enorm noodprogramma van 4 miljard dollar, waarmee hoge militairen in wezen het gezag kregen om ontwikkelingsprojecten à la USAID te ondernemen, bleek later rechtstreeks naar die opstandelingen te zijn gegaan. De juridische adviseur van het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt over het algemeen geraadpleegd bij juridische vragen rond de behandeling van vijandelijke strijders, maar het ministerie van Powell werd niet betrokken bij besprekingen over het toenemende gebruik door de regering van militaire volmachten – waarvan aspecten later door het Opperste Gerechtshof ongrondwettelijk werden genoemd.

Toen de catastrofe in Irak steeds groter werd, probeerde de aangeschoten regering-Bush extra middelen te verschuiven naar diplomatie en ontwikkeling. Het Witte Huis beloofde de omvang van de buitenlandse dienst van USAID te verdubbelen en had het af en toe over een nieuw evenwicht tussen civiele en militaire rollen en over meer macht voor de Amerikaanse ambassadeur in Irak. Dat vermeende nieuwe evenwicht was eerder poppenkast dan echt beleid. Het was niet mogelijk om de gapende kloof van middelen en invloed tussen militairen en burgers in de oorlog aan te pakken, maar er was ten minste enig idee dat gebleken was dat militaire beleidsvorming een gif was.

Die les beklifde niet. In een waas van nostalgie betitelen sommige commentatoren Barack Obama soms als een kampioen van de diplomatie, het tegenovergestelde van het tijdperk van de vechtlustige Trump. Zij herinneren zich Obama in een afgeladen gehoorzaal van de universiteit in Caïro toen hij de moslimwereld dialoog en rust aanbood. ‘Gebeurtenissen in Irak hebben Amerika herinnerd aan de noodzaak om diplomatie te gebruiken en internationale consensus op te bouwen om onze problemen op te lossen,’ zei hij in die toespraak.

De regering-Obama zou, vooral in haar tweede termijn, verschillende voorbeelden geven van de effectiviteit van gezag geven aan diplomaten: de afspraken met Iran, het klimaatakkoord van Parijs, en het ontgooien van de relaties met Cuba. Aan de andere kant versnelde de regering-Obama, vooral in haar eerste termijn, enkele van de trends die er samen toe hebben geleid dat het diplomatieke vermogen van Amerika tijdens de regering-Trump is weggevaagd.

Obama, minder dan Trump maar meer dan veel presidenten voor hem, omringde zichzelf met oud-generaals of andere militaire officieren in hoge posities. Dat waren onder andere generaal Jim Jones, de adviseur nationale veiligheid, generaal Douglas Lute, de vervanger van Jones voor Afghanistan, generaal David Petraeus als hoofd van de CIA, en admiraal Dennis Blair en generaal James Clapper als achter-eenvolgende directeuren van de nationale inlichtingendienst. De groei in het budget van het ministerie van Buitenlandse Zaken bleef uit de pot van de ‘Onvoorziene operaties in het buitenland’ komen en was expliciet bestemd voor militaire doelen. Defensie-uitgaven bleven stijgen. Die trend was niet lineair: kortingen op de begroting – de automatische bezuinigingen uit 2013 – kwamen hard aan bij het Pentagon en het ministerie van Buitenlandse Zaken. Toch werd de onbalans tussen de uitgaven voor defensie en diplomatie steeds groter. ‘Het budget van het ministerie van Defensie is altijd heel veel groter, en daar is een reden voor. Ik bedoel dat ik het daarmee eens ben, maar de verhouding tussen die twee wordt steeds slechter,’ zei Madeleine Albright.

Tijdens zijn presidentschap keurde Barack Obama meer dan de dubbele waarde in dollars aan wapentransacties met buitenlandse regimes goed dan George W. Bush voor hem had gedaan. In feite heeft de regering-Obama meer wapens verkocht dan enig andere regering sinds de Tweede Wereldoorlog. Toen ik Hillary Clinton confronteerde met die feiten, leek ze verrast te zijn. ‘Ik zeg niet dat het perfect was,’ zei ze tegen me. ‘Zoals je hebt gezegd, waren er besluiten waarbij meer militaire aspecten betrokken waren.’ Uiteindelijk vond

ze echter dat de regering-Obama ‘meer goed dan fout’ had gedaan waar het aankwam op het militariseren van het buitenlands beleid. Ze gaf als voorbeeld de nadruk op diplomatie die het rapport over Afghanistan vergezelde waarbij zij betrokken was. Dat rapport werd door functionarissen van zowel het ministerie van Buitenlandse Zaken als het Witte Huis beschouwd als een diepe bron van berouw en een prangend voorbeeld van de buitensluiting van burgers bij het ontwikkelen van betekenisvol buitenlands beleid. De diplomaat Richard Holbrooke, die ogenschijnlijk de vertegenwoordiger van de president op het gebied van Afghanistan was, stuurde tijdens dat proces geheime memo’s (die in dit boek openbaar gemaakt worden) rechtstreeks naar Clinton. Daarin beschreef hij een proces dat hij in zijn woorden ‘puur militair denken’ noemde.

De regering-Obama trad ook hard op tegen de machtsspelletjes in het Witte Huis, zoals die waardoor Powell onder de regering-Bush werd gefrustreerd. Vanaf de eerste dag in functie van Obama beloofde Jones, de adviseur nationale veiligheid, de reikwijdte van de Nationale Veiligheidsraad te vergroten. Wat neerbuigend communicatie ‘via een achterdeurtje’ tussen de president en leden van zijn kabinet, zoals de minister van Buitenlandse Zaken, werd genoemd, zou worden ingeperkt. Tom Donilon en Susan Rice, opvolgers van Jones, verhoogden volgens hoge functionarissen de controle.

Samantha Power, die diende als directeur voor multilaterale aangelegenheden en, later, in het kabinet van Obama als de vs-ambassadeur bij de Verenigde Naties, gaf toe dat er ‘wel wat eerlijke kritiek’ te geven was op de neiging van de regering om alles onder controle te houden. ‘Vaak was het inderdaad zo,’ herinnerde ze zich, dat beleid dat ergens anders werd gemaakt dan in de hoogste regionen van de hiërarchie van het Witte Huis ‘niet de kracht van wet of de kracht van richting geven had. Mensen hadden er geen vertrouwen in dat het niet zou worden veranderd zodra het in het Witte Huis terecht kwam.’ We zaten in een donkere hoek van Grendel’s Den, een café

in de buurt van de Kennedy School of Government van Harvard waar zij hoogleraar was. Power, de voormalige zachtaardige oorlogsverslaggever en professor op het gebied van mensenrechten, had de Pulitzerprijs gewonnen voor haar boek over de mislukking van Amerika om overal ter wereld genocide aan te pakken. Ze was al lang een favoriet onderwerp van eerbiedige, onbedoeld seksistische journalistieke lofzangen, die vaak op dezelfde manier begonnen. Power ‘schreed door de volle kamer en ging zitten. Haar lange, golvende rode haar zwierde rond als een beschermende sjaal,’ schreef *The New York Times*. Ze had ‘een ivoorkleurige huid, een heleboel sproeten en dik, lang rood haar’, voegde *The Washington Post* eraan toe. ‘Haar lange rode haar,’ bevestigde *Vogue*, ‘viel heel erg op tegen de achtergrond van het hoopvolle hemelsblauw van de VN.’ Het haar van Samantha Power kon er weinig aan doen dat het een decenniumlang beschrijvingen van haar overheerste, tot de feministische blog *Jezebel* eindelijk pleitte: ‘Genoeg nu over het golvende rode haar van Samantha Power.’ Power spreidde een innemende ernst tentoon, en een neiging om erop los te kletsen, die haar af en toe tot een pr-risico maakten. Zo noemde ze Hillary Clinton tijdens de presidentscampagne van 2008 een ‘monster’. Ze zei heel vaak ‘fuck’.

‘De trechter is te smal,’ ging ze verder, ‘als zelfs heel kleine aspecten van het buitenlands beleid van de VS moeten worden besloten op het niveau van onderministers en hoger om als beleid te worden aange-merkt.’ Denis McDonough, de plaatsvervanger van Donilon en later stafchef van het Witte Huis, gaf hoge functionarissen op hun kop die volgens hem probeerden om ‘buiten de lijntjes te kleuren’. Dat werd althans verteld door twee van de functionarissen die op hun kop hadden gekregen. Susan Rice oefende volgens een hoge functionaris nog veel meer controle uit over beleid dat te maken had met nagenoeg elk deel van de wereldbol buiten Latijns-Amerika. Rice merkte op dat elke regering moeite heeft met vragen over het micromanagement van het Witte Huis. ‘Daar klagen de agentschappen altijd over,’ zei ze, ‘en ik heb gedurende mijn carrière meer tijd doorgebracht op het

ministerie van Buitenlandse Zaken dan in het Witte Huis. Ik ben heel goed op de hoogte van beide kanten van de medaille. Als je één agentschap kunt vinden waar de mensen niet denken dat het Witte Huis heel opdringerig is, zal ik verbaasd en onder de indruk zijn.’

Verskillende beroepsfunctionarissen van het ministerie van Buitenlandse Zaken zeiden dat de regering-Obama er bij het zoeken naar evenwicht vaker naast had gezeten dan eerdere regeringen. Daar zijn voldoende voorbeelden van. Beleidsvorming over Zuid-Soedan, die werd gemaakt op het niveau vlak onder Obama, kwam vaak tot stilstand als John Kerry, de minister van Buitenlandse Zaken, of Ash Carter, de minister van Defensie, vanwege hun talrijke conflicterende verplichtingen niet in staat waren om aan vergaderingen deel te nemen. Functionarissen op lagere niveaus hadden niet het gezag om hen te vervangen. Vergaderingen werden afgezegd en opnieuw gepland. Er gingen weken verloren, terwijl er mensenlevens op het spel stonden. Power gaf toe dat dat ‘hooguit een proces voor de onderministers had moeten zijn, omdat het, gezien de onvermijdelijke beperkingen van de bandbreedte, heel onwaarschijnlijk was dat het in stand kon blijven op het hoogste niveau.’

De centralisatie van de macht had een verlamdend effect op de capaciteit buiten het Witte Huis. ‘De agentschappen raakten eraan gewend dat ze steeds terug moesten komen en om aanwijzingen of verduidelijking moesten vragen,’ zei Power, terwijl een serveerster een bord curry voor haar neerzette. Ze goot er een enorme hoeveelheid chilisaus over, maar dat is eigenlijk wel logisch als je curry bestelt in een café. ‘Het probleem,’ ging ze verder, ‘is dat centrale controle na verloop van tijd een soort aangeleerde hulpeloosheid veroorzaakt.’ De uitdagende wetenschapper-staatsvrouw klonk eventjes bijna weemoedig. ‘Ik denk dat mensen in andere agentschappen het gevoel hadden dat ze zich niet konden bewegen.’

De controle die werd uitgeoefend door het Witte Huis onder Trump en Obama lag soms mijlenver uit elkaar. Terwijl de ene regering de

agentschappen volledig onder controle wilde houden, stootte de andere ze af. Susan Rice redeneerde dat het ministerie van Buitenlandse Zaken ‘onder vorige regeringen moeite had met de bureaucratie. Nu proberen ze het ministerie te vermoorden.’ Het eindresultaat was vergelijkbaar: diplomaten zaten aan de zijlijn, terwijl het beleid elders werd ontwikkeld.

De vrije val van de diplomatieke dienst is zowel onder Obama als onder Trump doorgegaan. Tegen 2012 was 28 procent van de functies bij de diplomatieke dienst in het buitenland vacant of ingevuld door lagere werknemers die daar niet voldoende ervaring voor hadden. In 2014 hadden de meeste functionarissen minder dan tien jaar ervaring, zelfs minder dan in de jaren negentig. Er waren ook minder mensen die doorgroeiden naar leidinggevende functies: in 1975 bereikte meer de helft van alle functionarissen een hogere functie; in 2013 was dat nog maar een kwart. Een beroep dat, decennia eerder, de beste mensen had aangetrokken van de Amerikaanse universiteiten en uit de private sector was ziek, misschien zelfs terminaal.

Elke nog levende voormalige minister van Buitenlandse Zaken heeft officieel aan dit boek bijgedragen. Velen van hen spraken hun zorgen uit over de toekomst van de diplomatieke dienst. ‘De Verenigde Staten moeten een wereldwijde diplomatie voeren,’ zei George P. Shultz, die zevenennegentig was toen we hem spraken en Trump aan de macht was. Volgens hem was het ministerie van Buitenlandse Zaken te overbelast en kwetsbaar voor de veranderende grillen van verschillende regeringen. ‘Het was ironisch dat, zodra we ons naar Azië hadden gewend, het Midden-Oosten ontplofte en Rusland Oekraïne binnenviel ... Daarom moet je dus een wereldwijde diplomatie voeren. Dat betekent dat je een sterke diplomatieke dienst moet hebben en mensen die daar permanent zijn.’

Henry Kissinger suggereerde dat de loop van de geschiedenis de diplomatieke dienst had uitgehold, waardoor het evenwicht verder overhelde naar de generaals. ‘De vraag is of de keuze van belangrijke adviseurs te veel in één richting gaat,’ mijmerde hij. ‘Nou, daar zijn

veel redenen voor. Ten eerste zijn er minder ervaren diplomaten. Ten tweede zou je kunnen zeggen dat er 80 procent kans is dat een bevel dat je aan het ministerie van Defensie geeft, wordt uitgevoerd. Als je een bevel aan het ministerie van Buitenlandse Zaken geeft, heb je 80 procent kans dat erover gediscussieerd wordt.’ Die onbalans is in tijden van oorlog onvermijdelijk verslechterd. ‘Als het land in oorlog is, verschuift alles naar het Witte Huis en het Pentagon,’ vertelde Condoleezza Rice me. ‘Dat is volgens mij ook normaal.’ Rice gaf de algemene gedachtegang van verschillende regeringen weer. ‘Het zijn snel veranderende omstandigheden,’ zei ze. ‘Er is dan echt geen tijd voor bureaucratische processen ... Het lijkt niet op de gestage procesontwikkeling die je in normalere tijden ziet.’

Tegen de tijd dat de regering-Trump begon in te hakken op het ministerie van Buitenlandse Zaken, was het al bijna twintig jaar geleden dat er ‘normale tijden’ waren geweest in het buitenlands beleid van Amerika. Dat was de nieuwe realiteit waarmee de Verenigde Staten het moesten doen. Het punt van Rice dat de verouderde bureaucratieën die in het tijdperk na de Tweede Wereldoorlog waren ontstaan, te traag in beweging kwamen in noodsituaties, was vaak waar. Het levert echter een vicieuze cirkel op als je macht meedogenloos centraliseert om die bureaucratieën te omzeilen in plaats van ze te hervormen zodat ze hun werk kunnen blijven doen. Nu Buitenlandse Zaken steeds minder nuttig is in een wereld waarin doorlopend noodsituaties zijn, nu het geld, de macht en het prestige van het Pentagon reusachtig zijn ten opzichte van die van alle andere agentenschappen, en nu het Witte Huis zelf vol zit met voormalige generaals, laten de Verenigde Staten niet eens toe dat er over de capaciteit voor diplomatieke oplossingen wordt nagedacht.

‘Ik herinner me dat Colin Powell ooit heeft gezegd dat er een reden was dat de bezetting van Japan niet werd uitgevoerd door een functionaris van de diplomatieke dienst maar door een generaal,’ vertelde Rice. ‘In die omstandigheden moet je meer naar het Pentagon overhellen.’ Maar net zoals de bezetting van Japan onder leiding van

een functionaris van de diplomatieke dienst absurd zou zijn geweest, zijn de onderhandelingen over verdragen en de wederopbouw van economieën onder leiding van officieren in uniform een tegenstrijdigheid en wel een met een dubieus verleden.

Het punt is niet dat de oude instituties van de traditionele diplomatie de crises van nu kunnen oplossen. Het punt is dat we getuige zijn van de vernietiging van die instituties, zonder na te denken over het opzetten van moderne vervangers. Voormalige ministers van Buitenlandse Zaken zijn het niet eens over hoe het probleem van de afkalvende diplomatie van Amerika moet worden opgelost. Kissinger, altijd al een havik, gaf de achteruitgang van het ministerie van Buitenlandse Zaken toe, maar deed dat met een schouderophalen af. 'Ik voel me er ongemakkelijk over dat je heel veel lege kantoren ziet als je tegenwoordig door het ministerie van Buitenlandse Zaken loopt,' zei hij. Kissinger was vierennegentig toen we elkaar spraken. Hij hing onderuit op een koningsblauwe bank in zijn kantoor in New York en keek me aan vanonder wenkbrauwen die waren omringd door rimpels. Hij leek de problemen van nu vanaf een enorme afstand te bekijken. Zelfs zijn stem, met zijn zware Beierse tongval, leek door de jaren te echoën, alsof die was opgenomen in het Oval Office van Nixon. 'Het is waar dat het ministerie van Buitenlandse Zaken te weinig mensen heeft. Het is waar dat het ministerie van Buitenlandse Zaken niet heeft gekregen waarop het recht dacht te hebben. Het ligt echter ook voor een deel aan het feit dat er nieuwe instituties zijn opgekomen.' Toen ik Kissinger interviewde, tijdens de regering-Trump, waren er echter geen nieuwe instituties aan het opkomen in plaats van het soort bedachtzame, holistische buitenlands beleid, los van militaire noodsituaties, dat de diplomatie Amerika ooit bood.

Hillary Clinton, die een jaar na het verliezen van de presidentscampagne 2016 nog vermoed klonk, vertelde me dat ze die verschuiving al jaren had zien aankomen. Toen ze aan het begin van de regering-Obama minister van Buitenlandse Zaken werd, 'begon ik leiders

overal ter wereld op te bellen die ik in mijn vorige leven als senator en first lady had gekend. Velen van hen waren verontrust door wat ze zagen als de militarisering van het buitenlands beleid van de regering-Bush en de heel smalle kijk op belangrijke onderwerpen als terrorisme en natuurlijk de oorlogen in Irak en Afghanistan. Ik denk nu dat het evenwicht bij nagenoeg elk onderwerp zelfs nog verder is opgeschoven in de richting van militarisering.’ Ze voegde eraan toe: ‘De diplomatie ligt onder vuur.’ Dat gevoel wordt gedeeld door andere voormalige ministers van Buitenlandse Zaken, zowel van Republikeinse als Democratische huize.

Dit zijn geen principekwesties. De veranderingen die ik hier beschrijf, zorgen er op ditzelfde moment voor dat de wereld minder veilig en welvarend wordt. Ze hebben de Verenigde Staten dieper in militaire conflicten gestort die voorkomen hadden kunnen worden. Ze hebben al een zware tol geëist in termen van Amerikaanse levens en invloed overal ter wereld. Dit boek is een verslag van een crisis. Het vertelt het verhaal van een levensreddende discipline die wordt verscheurd door politieke lafheid. Het beschrijft mijn eigen tijd in Afghanistan en elders als functionaris van het ministerie van Buitenlandse Zaken, waarbij ik de achteruitgang met mijn eigen ogen zag, met rampzalige gevolgen voor Amerika en voor het leven van de laatste, grote verdedigers van het beroep. Het kijkt naar moderne bondgenootschappen in elke uithoek van de aarde, die worden gesmeed door soldaten en spionnen, en naar de kosten van die relaties voor de Verenigde Staten.

Kortom, dit is het verhaal van een transformatie van de rol van de Verenigde Staten tussen de landen van onze wereld – en van de overklaste ambtenaren in krakende instituties die wanhopig proberen om een alternatief in leven te houden.