

Rawls en Regime Change

Een onderzoek naar de interne rechtvaardiging van de Amerikaanse inval in Irak van 2003

Femke Avtalyon-Bakker

ABSTRACT: Rawls and Regime Change. A Study into the Internal Justification of the 2003 US Intervention in Iraq

This article analyzes the US internal justification to invade Iraq in 2003 through a study of the 'Bush Doctrine' of 2002, several Congressional acts and resolutions on Iraq, and Presidential speeches before and during the mobilization of US forces. It argues that in order to find domestic support, regime change was one of the main goals, despite the references the US made to UN resolutions. Second, this paper uses Rawls' ideas to analyze the US decision to democratize Iraq. The results of this study show how political philosophy can be used and abused to shape foreign policy. Rawls' theory could have provided the US with a moral justification based on the liberal peace assumptions that were underlying their foreign policy. However, the US did not make a consistent appeal to those assumptions and acted like a Rawlsian 'outlaw state' instead. Therefore, this paper argues, the US lost the liberal justification to overthrow Saddam Hussein's regime in favor of democracy.

KEYWORDS: United States, Iraq, democratic peace, regime change, Rawls

1. Inleiding

Wat is de rol van politieke theorie in het vormen van buitenlands beleid? In de politieke strijd om ideeën wordt soms leentjebuurt gespeeld bij verschillende ideeën van (politiek) filosofen. Ongetwijfeld kan dat tot geïnspireerd beleid leiden waar de maatschappij baat bij heeft, maar soms wordt er al te gemakkelijk naar een filosoof verwezen om een beleidskeuze te legitimeren. Deze bijdrage stelt dat de 'democratische vrede', het idee dat democratieën niet met elkaar in oorlog gaan, regelmatig te gemakkelijk gebruikt wordt om het promoten van democratie door het Westen te rechtvaardigen. Een van de redenen daarvan zou kunnen zijn, dat de democratische vrede door politieke wetenschappers en beleidsmakers vaak als

een empirische werkelijkheid wordt opgevat, terwijl het in essentie een normatieve theorie is, zoals ik hieronder zal uitleggen.

In dit artikel wordt de Amerikaanse inval in Irak in 2003 als voorbeeld genomen. Een belangrijk doel van de regering-Bush (Bush) was *regime change*: dictator Saddam Hoessein (Saddam) afzetten en vervangen door een democratisch regime. *Regime change* was volkenrechtelijk gezien illegaal zonder toestemming van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (VN), maar Bush verzamelde, op grond van bewijs dat Saddam massavernietigingswapens (MVW) en banden met Al Qaida zou hebben, voldoende steun onder bondgenoten om deze inval zonder VN-steun door te zetten. Bush wist ook binnenlandse steun te verwerven door sterk in te zetten op de *regime change* die zou volgen: een Irakese democratie zou goed zijn voor de Amerikaanse veiligheid. In dit voorbeeld van hoe de democratische vrede als normatieve theorie te gemakkelijk gebruikt wordt, ga ik nader in op deze rechtvaardiging om binnenlandse steun te krijgen. In de retoriek van Bush werd regelmatig gewezen op de aanname van de democratische vrede: een democratisch Irak zou geen oorlog meer willen met andere democratieën, zoals de VS.

In eerste instantie lijkt die overtuiging aan te sluiten bij het idee van de democratische vrede als “*the closest thing political science has of an empirical law*” (Levy, 1988), die gebaseerd is op de empirische bevinding dat democratieën al heel lang niet met elkaar in oorlog zijn gegaan (Babst, 1964; Doyle, 1997; Rousseau, 2005). Er is echter tot op heden onder politieke wetenschappers geen consensus bereikt over hoe die empirische bevinding te verklaren valt (zie bv. Ray, 1998; Ungerer, 2012). We weten simpelweg nog steeds niet met voldoende waarschijnlijkheid te zeggen of de democratische vrede echt door democratie komt, of dat er iets anders aan de hand is.

Ondertussen hebben westerse beleidsmakers de democratische vrede echter omarmd als een prescriptie voor de verspreiding van democratie in de rest van de wereld, goedschiks dan wel kwaadschiks, in de hoop de wereldvrede te bespoedigen (Burgos, 2008, pp. 222-223; Geis, Brock & Müller, 2007; Ish-Shalom, 2006; Walt, 1998, p. 39). *Peacebuilding*-missies in VN- of NAVO-verband zijn gericht op het creëren van een liberaal-democratische politieke cultuur om zo een binnenlandse en buitenlandse vrede te bewerkstelligen (Goetze & Guzina, 2008; Paris, 2004). Zowel de Europese Veiligheid Strategie van de Europese Unie als de Amerikaanse *National Security Strategies* (sinds 1998) beschrijven hoe het verspreiden van democratie zal leiden tot een grotere veiligheid van de Europese Unie respectievelijk de Verenigde Staten (VS). De empirische werkelijkheid heeft echter aangetoond dat de kans op succes bij het brengen van democratie naar conflictgebieden vrij klein is (Russett, 2005). Daarnaast is gebleken dat democratisering vaak eerder tot oorlog kan leiden dan wanneer deze staten niet-democratisch waren gebleven (Mansfield & Snyder, 2005, pp. 274-276). De inzet op het brengen van democratie in Irak door Bush lijkt aldus eerder ingegeven door een geloof in een bijzondere

werking van democratie, zoals in de democratische vrede als normatieve theorie beschreven staat.

De normatieve theorie, zoals die in 1795 in *Zum Ewigen Frieden* werd beschreven door Immanuel Kant (1724-1804), is een deontologische theorie. De categorische imperatief, de morele innerlijke wet waarvan Kant dacht dat, als ieder vrij en autonoom individu deze zou volgen, rationaliteit ook tot redelijkheid zou leiden, is het leidend beginsel waarop de democratische vrede gebouwd is. In Kants visie konden alleen republieken de categorische imperatief voor ieder individu in de republiek zeker stellen, waardoor geweld tussen individuen en daardoor tussen republieken voorkomen zou kunnen worden. Het liberale geloof dat een wereld vol democratieën tot wereldvrede kan leiden, is daardoor strak verbonden aan de deontologie ervan. Een keuze om deze theorie succesvol toe te passen op normatieve gronden, zou logischerwijs in lijn moeten zijn met de grondbeginselen daarvan.

Dit onderzoek toetst de Amerikaanse inval in Irak aan de democratische vrede op ideologische consistentie. Dat is een theoretische exercitie, waar de praktijk wellicht weinig mee kan. De werkelijkheid is immers altijd grilliger dan we theoretisch bedenken. Maar het doel van deze bijdrage is bescheiden. Los van de vraag of *regime change* volkenrechtelijk te verantwoorden was, en los van de vraag of liberale waarden inderdaad universele waarden zijn die verspreid moeten worden, probeert dit artikel te toetsen of de inval in Irak vanwege *regime change* ideologisch te rechtvaardigen was en of die rechtvaardiging in het geval van acties die Bush in de Irakoorlog nam ideologisch op zijn plaats was vanuit een specifiek politiek-filosofisch oogpunt. Het doel is een voorbeeld te geven van hoe beleidsmakers al te gemakkelijk gebruik maken van de democratische vrede en daarmee wellicht andere inzichten in de besluitvorming van de VS betreffende Irak te bieden.

Als theoretisch raamwerk wordt Rawls' *The Law of Peoples* (1999) gebruikt. Net als Kant beargumenteert Rawls dat rationaliteit moet leiden tot moreel gedrag, waarin de ene mens de andere mens als doel op zich behandelt in plaats van als een middel tot een (zelfzuchtig) doel. Waar Kant nog sprak van een innerlijke morele wet die ontdekt moet worden, probeerde Rawls in zijn levenswerk de voorwaarden voor dat morele gedrag te institutionaliseren. *The Law of Peoples* is een ontwerp voor een internationaal systeem van 'liberale' en 'fatsoenlijke' volkeren die in vrede samenleven, dat voortbouwt op de ideeën van Kant over een vredesbond tussen republieken. Rawls' werk is niet alleen logisch en consistent, het beschrijft ook duidelijke ideeën over de grenzen van het liberalisme, zowel over hoever een liberaal volk mag gaan, als tot hoever een liberaal volk een niet-liberaal volk moet tolereren.

Om de casus te bestuderen is gebruik gemaakt van primaire bronnen, zoals VN-resoluties, wetgeving van het Amerikaanse *Congress*, de *National Security Act 2002*, en presidentiële speeches naar aanloop van en tijdens de Irakoorlog.

Daarnaast zijn secundaire bronnen gebruikt, zoals reflecties op de inval door de Nederlandse Commissie Irak, de commissies van het Amerikaanse *Congress* en een enkel journalistiek werk ten tijde van de Irakoorlog. Alle bronnen zijn geselecteerd op relevantie met betrekking tot de beleidsvorming van de VS betreffende Irak, en daarmee in lijn met eerder onderzoek naar de beleidsvorming van de VS. Een discoursanalyse is gebruikt om de primaire en journalistieke bronnen te bestuderen. De gebruikte methode is *direct interpretation*, waarbij de onderzoeker in documenten zoekt naar patronen en consistentie binnen bepaalde condities (Stake, 1995, pp. 71-79). Deze methode heeft haar beperkingen, omdat het onmogelijk is een eventuele *bias* van de onderzoeker geheel uit te schakelen. Het doel van dit onderzoek is echter niet om tot een generaliseerbare theorie te komen, maar om een proces te detecteren dat als voorbeeld kan dienen voor het argument van dit artikel: normatieve theorie kan worden misbruikt door beleidsmakers. Dit onderzoek sluit daarmee niet uit dat er andere visies mogelijk zijn om de gebeurtenissen rond de Irakoorlog uit te leggen; de resultaten van dit onderzoek zouden als een 'voorbeeld van' beoordeeld moeten worden.

2. Rawls' werk

Om *The Law of Peoples* te doorgronden, moet het in de context van Rawls' oeuvre begrepen worden. In *Theory of Justice* (1971), een sociaalcontracttheorie, beschreef Rawls de procedure die zou moeten leiden tot de meest rechtvaardige samenleving. Om de contractanten tot een welgeordende samenleving te laten komen waarin iedereen dezelfde rechtvaardigheidsbeginselen zou onderschrijven, moest men gezamenlijk de instituties vormgeven die deze rechtvaardigheidsbeginselen zouden waarborgen. Voor die procedure ontwierp hij een gedachte-experiment: de contractanten moesten plaatsnemen in de *original position* achter een *veil of ignorance*. Dat hield in dat iedereen een volkomen gelijke positie ten opzichte van elkaar had en dat niemand een idee zou hebben van hoe men uiteindelijk in de maatschappij terecht zou komen: men kon rijk en gezond zijn, maar net zo goed straatarm en blind. Het enige wat de contractanten wisten, was dat ze in de maatschappij terecht kwamen waar de rechtvaardigheidsbeginselen golden die zij samen gecreëerd hadden.

Omdat volgens Rawls individuen op basis van rationele overwegingen altijd in hun eigenbelang keuzes maken, zouden de contractanten in de *original position* kiezen voor die verzameling beginselen die henzelf ook in het slechtste geval een minimale garantie zou geven voor fundamentele vrijheden en rechten en die tevens gelijke kansen zou bieden op sociale en economische welvaart. Daardoor ontstond er een minimaal systeem dat voor eenieder gelijkheid en rechtvaardigheid

creëerde. Rawls gebruikte op deze manier de rationaliteit (het beste voor jezelf nastreven) om contractanten automatisch redelijk (met anderen rekening houden) te laten zijn. Voor Rawls bestond liberalisme uit het samengaan van rationaliteit en redelijkheid; alleen door deze combinatie kon ieder mens zowel vrij als gelijk zijn, waardoor er rechtvaardigheid kon zijn. Met *Theory of Justice* ontwikkelde Rawls een manier om Kants morele notie over hoe mensen elkaar moeten behandelen te institutionaliseren. Zo zou de structuur van zelfontworpen instituties de mens dwingen een rationeel en redelijk (en dus) moreel persoon te zijn, wat volgens Rawls als vanzelfsprekend uit de gelijkheid van mensen zou moeten voortkomen. De contractanten zouden met behulp van dit gedachte-experiment tot het concept *Justice as fairness* moeten komen, dat bestaat uit drie rechtvaardigheidsbeginselen: een gelijke verdeling van fundamentele vrijheden en basisrechten, een billijke verdeling van verwervingskansen en het verschilbeginsel.

Begin jaren negentig van de vorige eeuw werkte Rawls deze theorie verder uit in *Political Liberalism*. Waar in *Theory of Justice* de *Justice as fairness* een epistemologisch concept was, werd het in dit werk een politiek concept. In een democratie leven mensen met verschillende (religieuze en niet-religieuze) levensbeschouwingen vaak op tolerante wijze naast elkaar. Volgens Rawls zou *Justice as fairness* vrij kunnen staan van de verschillende doctrines van deze levensbeschouwingen, maar door zijn politieke aard wel een basisstructuur voor rechtvaardigheidsbeginselen kunnen leveren. De belangrijkste stap die in dit werk gezet werd, was dat Rawls een duidelijke scheiding maakte tussen levenswijze en politiek leven, waardoor vrije en gelijke burgers met verschillende levensvisies en/of religies in een democratie toch samen konden leven volgens dezelfde rechtvaardigheidsbeginselen. Deze stap bracht de abstracte theorie van *Theory of Justice* dichter bij de realiteit door het concept *Justice as fairness* toe te passen op de pluriformiteit van de democratie. Uitgangspunt hiervan was dat de contractanten een overlappende consensus konden vinden in het concept van *Justice as fairness*, naast een tolerante visie op hen die er een andere religie of levenswijze op na hielden. Liberalisme werd hiermee politiek liberalisme en daardoor verenigbaar met andere levensbeschouwingen dan het liberalisme.

In 1999 zette Rawls de laatste stap door zijn theorie in de internationale omgeving toe te passen in *The Law of Peoples*. Hij streefde hiermee naar een vorm van rechtsstatelijkheid in het internationale systeem als voorwaarde voor vredelievende betrekkingen tussen volkeren, zoals Kant ruim 200 jaar eerder theoretiseerde. Uitgangspunt bleef het politiek liberalisme, waardoor er ruimte was voor verschillende doctrines naast elkaar, met *Justice as fairness* als overlappende consensus. Volkeren die deze idealen en principes zouden naleven vormden samen de *Society of Peoples*. Deze welgeordende volkeren hadden allemaal eigen overheden, die constitutioneel liberaal-democratisch waren of niet-liberaal maar wel fatsoenlijk. Met fatsoenlijk bedoelde Rawls dat deze volkeren in ieder geval aan de basiscri-

teria voldeden, zoals het respecteren van de fundamentele mensenrechten en het opbrengen van een zekere mate van tolerantie voor andersdenkenden. Ook zou een fatsoenlijk volk ruimte bieden aan politieke participatie via een consultatief systeem. Individuele politieke rechten zoals de burgers van een liberale samenleving genieten, zouden echter niet aanwezig zijn. Door aan deze voorwaarden te voldoen zou een fatsoenlijk volk tot een welgeordende samenleving komen, omdat er binnen de samenleving ook rationele *en* redelijke en daarom morele individuen bestaan. Deze twee soorten volkeren noemde Rawls de welgeordende volkeren.

Rawls koos voor volkeren in plaats van staten. Staten hebben de traditionele soevereiniteit en daarmee het recht om gedeeltelijk autonoom te handelen. Staten zetten hun macht in om op rationele gronden staatsbelangen na te streven. Dat zou iedere vorm van redelijkheid, wat juist de voorwaarde voor Rawls is om tot vrijheid en gelijkheid te komen, uitsluiten. Dat maakte dat de staat niet als moreel lichaam gezien kon worden. Een liberaal volk bestaat uit een collectief van individuen. Hun democratisch gekozen regering is, ideaaltheoretisch gesproken, gebonden aan een redelijke en rechtvaardige constitutie waarin de fundamentele rechten zijn vastgelegd. Daarnaast deelt een volk bepaalde culturele kenmerken op grond waarvan men zich met elkaar verbonden voelt. Ten slotte heeft een liberaal volk een moreel karakter, omdat binnen zijn zelfontworpen instituties rationaliteit en redelijkheid samengaan en zo een rechtvaardige samenleving creëren. Rawls wijdde zelfs een heel hoofdstuk aan *moral learning* (de verwachting dat individuen die opgroeien in een geconsolideerde democratie zich moreel beter zouden ontwikkelen). Hoe langer een democratie zou bestaan, des te meer haar burgers volgens liberale en democratische normen zouden gaan handelen. Volgens Rawls was dat de verklaring van het empirische feit dat democratieën niet met elkaar in oorlog raakten (de democratische vrede theorie).

Dat Rawls naast de liberale volkeren fatsoenlijke volkeren toeliet, werd hevig bekritiseerd (Riker, 2009, p. 617). Rawls zou daarmee aangeven dat het recht op politieke participatie niet als vanzelfsprekend ook het recht op democratische politieke instituties zou betekenen. Maar Rawls leek fatsoenlijke volkeren toe te laten om een andere reden. Hij leek daarmee de tolerantie die liberale staten binnen het politiek liberalisme voor andere levenswijzen zouden moeten opbrengen tot het uiterste te willen oprekken: hij gaf daarmee de grens aan van wat geaccepteerd kon worden en wat niet. Tegelijkertijd streefde hij ernaar zeker te stellen dat de idealen en principes van het buitenlandse beleid van een liberaal volk ook redelijk zouden zijn vanuit een niet-liberaal fatsoenlijk oogpunt (Rawls, 1999, p. 10). Tolerantie was een cruciaal begrip bij Rawls. Door tolerantie ten opzichte van andersdenkenden zo ver mogelijk uit te rekken, mits men dezelfde rechtvaardige beginselen onderschreef, konden vrijheid en gelijkheid onder volkeren samengaan.

Naast de welgeordende volkeren onderscheidde Rawls drie andere soorten volkeren, die alle niet-geordend zijn. Ten eerste waren dat de *outlaw states*, die agres-

sief zijn en een oorlog beginnen om de rationele (en niet de redelijke) belangen van het regime te bevorderen. Rawls gebruikte de term *outlaw state* in plaats van het in de internationale betrekkingen gangbare *rogue state*. Het ging namelijk om een staat die niet aan *The Law of Peoples* mee zou willen of kunnen doen: buiten de wet dus. Rawls noemde deze ook met opzet een staat en geen volk, omdat het regime niet door de bevolking tot stand is gekomen, zoals bij welgeordende volkeren het geval is. Ten tweede categoriseerde Rawls de *societies burdened by unfavorable conditions*, die onder dusdanige condities leven dat de historische, sociale en economische omstandigheden het moeilijk of zelfs onmogelijk maken tot een welgeordend regime te komen. Als laatste categorie benoemde Rawls de *benevolent absolutisms*, die de mensenrechten wel respecteren maar waar de inwoners op geen enkele wijze tot politieke participatie kunnen komen.

The Law of Peoples beschreef hoe vertegenwoordigers van liberale volkeren als morele personen moesten optreden en namens hun volkeren plaats zouden nemen in de *original position* om gezamenlijk tot een *Society of Peoples* te komen waarin *The Law of Peoples* het contract tussen deze volkeren zou zijn. Het ging specifiek om volkeren en om de rechtvaardige verhoudingen tussen die volkeren. Individuen spelen in *The Law of Peoples* alleen een rol als deel uitmakend van een volk. Volkeren worden daardoor gelijk aan elkaar, maar individuen zijn dat niet meer per se.

Rawls beschreef met deze ideaaltheorie een realistisch Utopia, waarmee hij zich op de positie stelde dat deze ideaaltheorie werkelijkheid zou kunnen worden. Om dat doel (een *Society of Peoples* die onder *The Law of Peoples* samen leven en werken) te bereiken, beschreef hij in het derde deel van *The Law of Peoples* ook een non-ideaaltheorie. Met deze non-ideaaltheorie onderkende Rawls dat zijn ideaaltheorie ver van de werkelijkheid afstond: de liberale en fatsoenlijke volkeren die aan Rawls' definities voldoen bestaan (nog) niet en ook rechtvaardigheid volgens Rawls' normen ontbreekt (nog) in de werkelijkheid. Omdat Rawls dacht dat zijn ideaaltheorie uiteindelijk wel haalbaar moest zijn, probeerde hij in deze non-ideaaltheorie een soort handleiding te schrijven voor de bestaande liberaal-democratieën, die volgens Rawls nog geen ideaaltypische liberale volkeren waren, maar die hij 'relatief welgeordend' noemde (Rawls, 1999, p. 75).

Doel van deze handleiding was om deze relatief welgeordende volkeren te helpen om tot een *Society of Peoples* te komen. Rawls beschreef hoe deze volkeren zich moesten opstellen tegenover niet-geordende staten om hen te helpen ook welgeordende volkeren te worden, zodat uiteindelijk de *Society of Peoples* van welgeordende volkeren onder *The Law of Peoples* werkelijkheid kon worden. Hij creëerde zo een raamwerk waarbinnen beleid en acties konden worden geformuleerd die zowel moreel toelaatbaar, politiek toepasbaar en effectief konden zijn om via de concessies die de non-ideaaltheorie aan de theoretische eisen van Rawls deed, uiteindelijk tot de ideaaltheorie van *The Law of Peoples* te kunnen komen. De niet-geordende volkeren, en dan vooral hoe de welgeordende volkeren met deze

volkeren zouden moeten omgaan, stonden daarom centraal in het derde deel van *The Law of Peoples*.

De belangrijkste richtlijnen van Rawls' theorie voor dit onderzoek zijn: (1) welgeordende volkeren zijn gelijk aan elkaar; (2) *The Law of Peoples* is ontwikkeld binnen het politiek liberalisme, wat betekent dat volkeren met verschillende levensvisies (en bijbehorende doctrines) vreedzaam samen kunnen bestaan; (3) *Justice as Fairness* moet de overlappende consensus vormen. Ieder welgeordend volk dat dit concept onderschrijft en zich tolerant opstelt tegenover andere volkeren die wellicht andere levenswijzen en/of religies aanhangen maar *Justice as Fairness* onderschrijven, heeft een plaats in de *Society of Peoples* onder *The Law of Peoples*; en (4) de doelstelling van ieder welgeordend volk moet zijn dat uiteindelijk alle volkeren welgeordend worden en plaats kunnen nemen in de *Society of Peoples* onder *The Law of Peoples*.

3. De Verenigde Staten en Irak

3.1 Amerikaans buitenlands beleid en Irak

Het Amerikaanse buitenlands beleid ten opzichte van Irak is sinds de jaren negentig gericht geweest op het vervangen van het autoritaire regime van Saddam door een democratisch regime. Vaak wordt de Amerikaanse inval in Irak op 20 maart 2003 gezien als een typische actie van de regering-Bush die onder een andere president wellicht niet had kunnen voorvallen, maar de wens om een *regime change* in Irak tot stand te brengen was geen nieuwe gedachte in de VS (Burgos, 2008; Hastings Dunn, 2003). Onder president Clinton werd in 1998 de *Iraq Liberation Act* aangenomen, waarin stond dat de VS zich letterlijk alles mochten permitteren om Saddam te vervangen door een democratisch regime. Voor militaire interventie was alleen nog de toestemming van het *US Congress* nodig. Bush had op grond van het ingezette buitenlandse beleid eigenlijk nog maar één oplossing voor Irak: het afzetten van Saddam. De dictator van Irak was al in de jaren negentig van de vorige eeuw neergezet als een terrorist die MVW bezat en daardoor een bedreiging voor de VS betekende. Bush kon daarop verder bouwen en hoefde alleen nog maar aan te tonen dat na de terroristische aanslagen van 9/11 het moment gekomen was om de daad bij het woord te voegen (Burgos, 2008, pp. 222-223).

Bush committeerde zich met de *National Security Strategy 2002* aan de verspreiding van democratie om de veiligheid van de VS te garanderen. Op deze gronden konden de VS de inval in Irak om democratie te brengen als zelfverdediging zien en een in het volkenrecht verboden *preventive strike*¹ uitvoeren om een eventuele toekomstige dreiging van Irak te neutraliseren: de VS zouden Saddam uitschakelen als bedreiging

en een vreedzame toekomst met Irak verzorgen, omdat er een democratie gesticht zou worden. De visies van de VS en hun bondgenoten liepen op dit punt uiteen. De steun van de bondgenoten die meevochten was (al dan niet terecht) gebaseerd op het idee van een volkenrechtelijk mandaat, niet op het idee van *regime change*. Hoewel de VS binnen de VN-Veiligheidsraad hun uiterste best hebben gedaan de volkenrechtelijke weg te bewandelen die de internationale gemeenschap verwachtte (Davids, 2010, pp. 163-164, 167-169, 193-194; Malone, 2006, pp. 185-221), in een poging een internationale legitimatie van een eventuele inval te krijgen, had Bush intern een andere rechtvaardiging nodig om de steun van de Amerikaanse bevolking te krijgen.

Het *US Congress* had in oktober 2002 in de *Joint Resolution to Authorize the Use of United States Armed Forces Against Iraq* de president alle vrijheid gegeven om Irak aan te vallen als hij meende dat het gevaar te groot zou worden. En dat was volgens Bush het geval: (1) Saddam zou MVW bezitten en kunnen maken en de bereidheid hebben deze MVW in te zetten of zelfs (2) aan terroristische groeperingen, zoals Al Qaida, te verstrekken (Bush *et al.*, 2003). Saddam moest ontwapend worden. Maar de VS wilden ook (3) Saddam afzetten en vervangen door een democratisch regime. Al deze aangevoerde redenen waren terug te voeren op het veiligheidsbeleid van de VS: zelfverdediging. Het ontwapenen van Saddam en het stichten van een democratie in Irak zouden de nationale veiligheid van de VS garanderen (Bush, 2002, pp. 1-2, inleiding).

3.2 *De Irakoorlog en de aanloop*

De inval in Irak door de VS moet in de context van de gebeurtenissen in de jaren voor deze inval worden gezien. Zonder diep op de uiterst complexe en uitgebreide situatie in te gaan, wordt hier volstaan met de voor dit onderzoek belangrijkste gebeurtenissen te noemen. Saddam kwam in 1979 aan de macht in Irak en ontpopte zich als een meedogenloos dictator. Hij onderdrukte met harde hand alle bevolkingsgroepen in zijn land die niet tot zijn eigen Ba'ath-partij behoorden. Daarnaast werd iedere oppositie met geweld uitgeschakeld. In een bloederige achtjarige oorlog (1980-1988) met buurland Iran zette hij op grote schaal chemische wapens in. Toen hij in 1990 buurland Koeweit binnenviel en annexeerde, om vervolgens alle resoluties² van de VN-Veiligheidsraad om zich terug te trekken en wapeninspecteurs toe te laten te negeren, ontketende hij de Golfoorlog van 1991. Een grote internationale coalitie onder leiding van de VS dreef Irak met een mandaat van de VN-Veiligheidsraad uit Koeweit. Saddam bleef echter zitten en de VN bleven een beroep doen op de resoluties om Saddam te dwingen zich te ontwapenen en zeker te stellen dat hij geen nieuwe MVW kon produceren. Bij zijn terugtrekking uit Koeweit had Saddam aangegeven alle resoluties te zullen nakomen.

In de jaren die volgden leek die belofte slechts gedeeltelijk ingelost te worden. Saddam liet wapeninspecteurs toe, maar maakte het hen niet gemakkelijk onderzoek te doen. Zo ontstond er een kat-en-muisspel tussen Saddam en de internationale gemeenschap. De VS en de Britten kwamen regelmatig in actie en bombardeerden delen van Irak om de Koerdische bevolking in het noorden van Irak te beschermen. In 1998 bombardeerden zij ook militaire installaties van Irak. Maar Saddam gaf niet toe en na deze laatste aanval kwamen de VN-wapeninspecteurs Irak niet meer binnen.

Nadat in 1998 in de VS de *Iraq Liberation Act* werd aangenomen, was de hoop dat door de sancties die de internationale gemeenschap aan Irak had opgelegd, samen met morele en financiële steun aan de democratische oppositie in ballingschap, Irak zelf in staat zou blijken de dictator af te zetten, zonder resultaat. Er volgden jaren waarin er geen wapeninspecteurs Irak inkwamen en er weinig duidelijkheid bestond over het bezit en de productie van MVW in Irak. De internationale gemeenschap oefende alleen economische sancties als druk uit (Davids, 2010, pp. 55-56; Malone, 2006).

Na 9/11 begonnen de VS de *War on Terror*. In korte tijd werd het Taliban-regime in Afghanistan afgezet. Al snel werd de blik op Irak gericht. In de *State of the Union* van 2002 wees president Bush Irak aan (samen met Iran en Noord-Korea) als de 'As van het Kwaad'. Hij verweet deze landen MVW te ontwikkelen om te kunnen inzetten tegen het Westen of aan terroristische groepen te geven, zoals Al Qaida, die de terroristische aanslagen op 9/11 had veroorzaakt. Daarnaast benadrukte Bush hoezeer de VS eraan hechtten Irak te bevrijden, niet alleen van Saddam maar ook van het juk van ondemocratische instituties. Er moest een democratie komen in Irak (Bush, 2002). Tegelijkertijd begonnen de VS de bondgenoten en de VN te bewerken. Volgens de VS moesten de resoluties die Irak al enkele jaren niet nakwam afgedwongen worden. Rapporten van eerdere inspecties in Irak toonden de mogelijkheden voor het maken van MVW en voorraden chemische en biologische wapens aan. De mogelijkheid dat Saddam de afgelopen vier jaar, waarin er geen inspecteurs waren toegelaten, meer wapens had ontwikkeld, leek aanwezig. En Saddam weigerde alle medewerking om dat vermoeden te ontkrachten.

Het bewerken van de VN had tot resultaat dat op 8 november 2002 door de VN-Veiligheidsraad unaniem resolutie 1441 werd aangenomen, waarin Irak werd opgeroepen te ontwapenen, mede op basis van de eerder aangenomen resoluties. Saddam bezweek onder de druk en liet eind 2002 weer inspecties toe, maar deze verliepen niet altijd even soepel. Hoewel enkele permanente leden van de VN-Veiligheidsraad Saddam de tijd wilden geven de volledige resolutie na te komen, omdat ze in resolutie 1441 geen direct mandaat voor een gewelddadig optreden tegen Irak zagen, bekeken de VS en het Verenigd Koninkrijk (VK) dat anders (Bush *et al.*, 2003). De VS begonnen zich militair voor te bereiden en benaderden bondgenoten om mee te doen.

Op 2 oktober 2002 had het *US Congress* een resolutie aangenomen waarin de president alle vrijheid kreeg om geweld tegen Irak in te zetten, indien hij dat nodig achtte voor de nationale veiligheid. Door deze wetgeving hadden de VS de mogelijkheid gecreëerd om intern een oorlog tegen Irak te rechtvaardigen, zolang Bush maar kon aantonen dat een dergelijke oorlog de veiligheid van de VS zou vergroten.

De VS vonden dat Saddam de eisen die resolutie 1441 stelde niet snel en goed genoeg nakwam en stelden hem op 17 maart 2003 het ultimatum Irak binnen 48 uur te verlaten; anders zouden de VS Irak binnenvallen (Bush, 2003c). Saddam bleef en op 20 maart 2003 vielen de VS Irak binnen. *Operation Iraqi Freedom* was van start gegaan, maar zonder een mandaat van de VN-Veiligheidsraad. De VS kregen bij hun inval militaire steun van het VK, Australië en Polen en politieke steun van een reeks bondgenoten, de zogenoemde *Coalition of the Willing*,³ maar niet van alle bondgenoten. Duitsland en Frankrijk waren bijvoorbeeld tegen de inval (PWHCE, 2003).

De VS rechtvaardigden hun inval in Irak op basis van zelfverdediging: Irak zou MVW bezitten en de capaciteit hebben er meer te maken. Daarnaast zou Saddam terroristen zoals Al Qaida niet alleen steunen, maar ook van wapens willen voorzien. De VS bestempelden Saddam als een gevaarlijke en bloeddorstige leider die onberekenbaar was en elk moment zou kunnen aanvallen. Daarenboven was Saddam wreed tegen zijn eigen volk en verdiende dat volk bevrijd te worden. Deze bevrijding, die democratie zou moeten brengen, zou ook goed zijn voor de vredelievende betrekkingen in zowel het Midden-Oosten als in de rest van de wereld (Bush, 2003c).

De coalitie versloeg het Irakese leger snel en op 1 mei 2003 verklaarde Bush dat Irak was verslagen (Bush, 2003a). Uit onderzoek bleek later dat Irak nauwelijks MVW meer bezat (Select Committee on Intelligence, 2006, pp. 125-126) en dat Saddam geen contacten met Al Qaida had, noch hen steun verleende (Select Committee on Intelligence, 2006, pp. 105-112). Uit dit rapport kwam naar voren dat er ook ten tijde van de aanloop naar de oorlog geen informatie van de inlichtingendiensten bestond die de aanwezigheid van MVW en banden met terroristen bevestigde. In *Congress* werd de commissie opgeroepen uit te zoeken wat Bush wel of niet geweten had (Holtzman, 2008).

Op 12 mei 2003 werd Paul Bremer als hoofd van de *Coalition Provisional Authority* (CPA) aangesteld om Irak te besturen en de ontwikkeling van een functionele democratie te bewerkstelligen (Dobbins, 2009, p. 131). Het bleek dat er maar weinig plannen waren voor de aanpak van deze reconstructie (Dobbins, 2009, p. 160). Bremer kreeg enkel algemene richtlijnen en mocht de rest verder invullen. Aan het Irakese volk moesten in ieder geval twee dingen duidelijk gemaakt worden: dat het regime van Saddam echt weg was (dat deed men door alle aanhangers van Saddams Ba'ath-partij naar huis te sturen (Dobbins, 2009, pp. 140, 143)) en

dat de nieuwe situatie hun welvaart zou verhogen (er werd veel nadruk gelegd op de opbouw van de economie (Dobbin, 2009, pp. 149-152) en het verzorgen van publieke voorzieningen zoals elektriciteit en watertoevoer (Dobbin, 2009, pp. 145-146)). Het probleem was, dat er met deze maatregelen niet genoeg rekening werd gehouden met wat er echt in Irak moest gebeuren, namelijk het verzorgen van de veiligheid van het Iraakse volk en de opbouw van in de gemeenschap wortelende democratische instituties. Door het naar huis sturen van alle Ba'ath-partij-aanhangers (o.a. het gehele leger), ging er veel kennis verloren. Deze had bewaard kunnen blijven door individueel te bekijken wie weg moest of in het nieuwe Iraakse overheidssysteem zou kunnen aanblijven (Dobbin, 2009, p. 142). Dit leidde uiteindelijk ook tot meer verdeeldheid tussen de etnische partijen in Irak, waarvan enkele al snel in opstand kwamen tegen de CPA en de door de VS gesteunde regering (Dobbin, 2009, p. 143).

De retoriek van Bush had tot gevolg dat de Iraakse verwachtingen te hoog waren (Dobbin, 2009, p. 150). De economische situatie verbeterde enigszins, maar werd grotendeels bekostigd door de VS. Het aanjagen van het democratiseringsproces door de VS bleek grillig, met te veel ongeduld en te weinig begrip voor de lokale situatie (Dobbin, 2009, p. 153). Uiteindelijk slaagde de CPA erin een begin te maken met de ontwikkeling van een liberale constitutie met de bijbehorende instituties en economie. Men slaagde er echter niet in de burgeroorlog die ontstond een halt toe te roepen. Het Iraakse volk was bevrijd van Saddam, maar was nog steeds niet veilig (Dobbin, 2009, p. 156).

4. De analyse

4.1 *Wie is wat?*

Op basis van Rawls' non-ideaaltheorie moeten de VS en Irak gecategoriseerd worden. De 'relatief welgeordende' volkeren van de realiteit zijn weliswaar geen ideaaltheoretische redelijke en rechtvaardige constitutionele democratieën, maar ze komen volgens Rawls dicht in de buurt (Rawls, 1999, p. 75). De richtlijnen van de non-ideaaltheorie wijzen deze relatief welgeordende volkeren de weg hoe ze zich ten opzichte van niet-geordende volkeren moeten opstellen. De doelstelling van zowel de ideaaltheorie als de non-ideaaltheorie is om op de lange termijn alle staten onder *The Law of Peoples* samen te brengen in *The Society of Peoples*.

De VS hanteren liberale waarden zoals vrijheid en gelijkheid als basis van hun constitutie en de daaruit voortvloeiende instituties. Theoretisch gezien zijn ze echter niet redelijk en rechtvaardig. De VS worden daarom op basis van de non-ideaaltheorie als relatief welgeordend gecategoriseerd.

Irak had ten tijde van de inval een dictatoriaal regime, waardoor het zich disqualificeerde als relatief welgeordend volk. Dit regime stelde zich agressief op tegenover enkele bevolkingsgroepen in eigen land: er werd niet gearzeld mensen te vermoorden, te vervolgen of angst aan te jagen. Daarnaast bleek uit het verleden dat Irak zich agressief tegenover zijn burens opstelde en oorlogen was begonnen. Ook de weigering mee te werken aan wapeninspecties gaf reden om aan te nemen dat Irak agressieve bedoelingen had. Irak kan worden gecategoriseerd als *outlaw state* (Rawls, 1999, p. 90).

4.2 *Aanvallen of niet?*

Wanneer mag een welgeordend volk als de VS een *outlaw state* als Irak binnenvallen? Eén van Rawls' basisbeginselen is dat volkeren het recht hebben op zelfverdediging, maar geen recht hebben een oorlog te beginnen vanwege een andere reden dan zelfverdediging. "When a liberal society engages in war in self-defense, it does so to protect and preserve the basic freedoms of its citizens and its constitutionally democratic political institutions... may only be done on a liberal political conception for the sake of liberty itself, that is, as necessary to defend liberal democratic institutions and civil society's many religious and nonreligious traditions and forms of life" (1999, p. 91).

Volgens Rawls is de zelfverdediging van de welgeordende volkeren de eerste en meest urgente taak. Als lange termijn doel zouden deze volkeren alle maatschappijen tot *the Law of Peoples* moeten brengen, maar Rawls spreekt zich niet concreet uit over hoe dat zou moeten. Wel ziet hij in theorie ruimte voor nieuwe instituties en praktijken die binnen een soort confederatief centrum (bijvoorbeeld de VN) met een publiek forum hun algemene opinie en beleid ten opzichte van niet-geordende staten kunnen formuleren. *Outlaw states* zouden hier gevoelig voor kunnen zijn, zeker als dit beleid voortkomt uit een redelijke en goed gefundeerde *Law of Peoples*, die niet zomaar verworpen kan worden als een liberaal idee vanwege de deelname en invloed van de fatsoenlijke (en dus niet liberale) volkeren. De welgeordende volkeren kunnen druk uitoefenen op de *outlaw states* door economische of andere assistentie te weigeren, zolang de *outlaw state* zich niet committeert aan *The Law of Peoples* (1999, pp. 92-93).

Het gaat er dus om te bepalen of de acties van Saddam een bedreiging vormden voor de liberale constitutie, instituties en het burgerlijke leven van de Amerikanen. De VS hebben inderdaad, zoals beschreven, de VN als organisatie gebruikt om druk op Saddam uit te oefenen, maar zonder voldoende resultaat: de VS vielen Irak binnen zonder volkenrechtelijk mandaat. De vraag die beantwoord moet worden is: Hadden de VS het recht om Irak binnen te vallen op basis van de redenen (1) tot en met (3)?

4.2.1 *Reden 1: Saddam bezit MVW en is bereid deze te gebruiken*

Rawls zag het bezit van MVW door een *outlaw state* niet als een specifieke reden tot oorlog, maar dacht eerder aan een beleid van *deterrence* om dit bezit te neutraliseren (Rawls, 1999, p. 9). Tegelijkertijd maakt het bezit van MVW deel uit van de agressiviteit van een *outlaw state*. Het blijft een *outlaw state* die op die hoedanigheid moet worden afgerekend. De bereidheid deze MVW te gebruiken, een punt dat in de Amerikaanse retoriek steeds werd benadrukt, valt daar ook onder: een *outlaw state* is per definitie bereid agressie te gebruiken. Als Saddam inderdaad MVW had en produceerde, hadden de VS een legitieme reden gehad om Irak binnen te vallen. Het is echter met de kennis achteraf dat er geen MVW in Irak aanwezig waren (Select Committee on Intelligence, 2006, pp. 125-126), terwijl we niet weten in hoeverre Bush daarvan op de hoogte was, behoorlijk lastig iets over de rechtvaardiging van de inval in Irak te zeggen.

4.2.2 *Reden 2: Saddam heeft banden met terroristen (o.a. Al Qaida)*

Een zelfde probleem speelt bij de analyse van de tweede reden. Als Irak inderdaad materiële steun (in de vorm van wapens, geld, huisvesting en andere middelen) aan Al Qaida had gegeven, dan vormde Saddam een serieuze bedreiging van de VS. Al Qaida had de VS immers recentelijk aangevallen. Achteraf bleek dat de veronderstelde banden tussen Saddam en Al Qaida niet hadden bestaan. Sterker nog, uit het rapport van de *Select Committee on Intelligence* van de *US Senate* komt naar voren dat Saddam Bin Laden en Al Qaida op grote afstand hield, bang als hij was dat deze contacten de situatie voor Irak zouden verslechteren (Select Committee on Intelligence, 2006, pp. 105-112). Al Qaida was een islamfundamentalistische organisatie, Saddam was een seculier leider; meer dan een gezamenlijke haat tegen Amerika hadden ze niet gemeen. In het publieke debat werd dit al voor de inval vermoed (Huffington, 2003) en in de debatten van het Amerikaanse *Congress* over het al dan niet verlenen van toestemming aan de president om te beslissen wanneer Irak mag worden aangevallen, komt dezelfde onzekerheid over deze banden naar voren (Rangel *et al.*, 2003). De bevestiging van de CIA (Tennet, 2003) dat Saddam en Al Qaida gelieerd waren, gaf uiteindelijk de doorslag voor het *Congress* om de president deze toestemming te geven. Toen achteraf bleek dat deze relatie toch niet bestond (Select Committee on Intelligence, 2006, pp. 105-112), bleek het lastig te zijn om te bepalen of Bush daar ten tijde van de inval al van op de hoogte was en dus gelogen had, of dat hij er niet van op de hoogte was.

De wetenschap achteraf levert dus twijfels op over de rechtvaardiging van de inval. Wist Bush het echt niet? Dan was de inval gerechtvaardigd. Maar was er twijfel en werd niet alles gedaan om deze twijfel te onderzoeken, dan is de recht-

vaardiging niet meer zo gegarandeerd. Want zonder zelfverdediging mocht er niet aangevallen worden. Omdat al duidelijk sprake was van onzekerheid of Saddam die banden met Al Qaida had (Rangel *et al.*, 2003, p.361), was er op grond van deze reden (nog) niet voldoende legitimatie om vanwege zelfverdediging tegen Irak ten oorlog te trekken.

4.2.3. *Reden 3: Saddam moest worden afgezet om het Irakese volk te bevrijden en democratie te brengen*

Rawls ziet naast zelfverdediging nog een reden voor oorlog. Indien de mensenrechtenschendingen in een *outlaw state* ongehoord zijn en sancties geen effect hebben, kan een interventie vanwege de mensenrechtenschending acceptabel en nodig zijn (Rawls, 1999, p. 94, noot 6). Voor Rawls zijn mensenrechten cruciaal: “Human Rights are a class of rights that play a special role in a reasonable Law of Peoples: they restrict the justifying reasons for war and its conduct, and they specify limits to a regime’s internal autonomy. (...) Human rights has these three roles: 1. Their fulfillment is a necessary condition of the decency of a society’s political institutions and of its legal order. 2. Their fulfillment is sufficient to exclude justified and forceful intervention by other peoples, for example, by diplomatic and economic sanctions, or in grave cases by military force. 3. They set a limit to the pluralism among peoples” (p. 79). En wat betreft de mensenrechten die in een *outlaw state* gehandhaafd moeten worden: “(...) their political (moral) force extends to all societies, and they are binding on all peoples and societies, including outlaw states. An outlaw state that violates these rights is to be condemned and in grave cases may be subjected to forceful sanctions and even to intervention” (p. 81).

Voor Rawls vloeien mensenrechten voort uit religieuze of filosofische doctrines noch zijn deze een moreel concept. Mensenrechten komen bij Rawls alleen voort uit de verzameling van rechten die de burgers van een liberaal constitutioneel democratische regime delen of de set rechten die de leden van een fatsoenlijke volk hebben. Omdat deze in *The Law of Peoples* zijn uitgewerkt geldt: “These [well-ordered FAB] peoples simply do not tolerate outlaw states. This refusal to tolerate those states is a consequence of liberalism and decency. (...) liberal and decent peoples have the right, under the Law of Peoples, not to tolerate outlaw states. (...) Outlaw States are aggressive and dangerous; all peoples are safer and more secure if such states change, or are forced to change their ways. Otherwise they deeply affect the international climate of power and violence” (p. 81).

Dat zou betekenen dat *grave cases* gevallen zijn waarin er niet aan de mensenrechten zoals vastgesteld in *The Law of Peoples* wordt voldaan. “Human rights in the Law of Peoples (...) express a special class of urgent rights, such as freedom

from slavery and serfdom, liberty (but not equal liberty) of conscience, and security of ethnic groups from mass murder and genocide” (Rawls, 1999, pp. 78-79).

Als deze mensenrechten de criteria vormen voor een militaire interventie, zouden de VS hierin legitimiteit kunnen vinden. Irak onder Saddam heeft een geschiedenis van mensenrechtenschendingen, zowel tegen het eigen volk als tegen de volkeren waarmee Saddam in oorlog was (Post, 2009). Resolutie 1441 riep bijvoorbeeld resolutie 688 in herinnering, waarin werd opgeroepen om de Irakese bevolking niet meer te onderdrukken en om internationale hulporganisaties toe te laten. Deze eis was ten tijde van de aanloop naar de oorlog, ruim elf jaar later, nog niet ingewilligd.

Hoewel de mensenrechtenschendingen in Irak op dat moment op grond van de VN-ideeën over *responsibility to protect* niet in aanmerking zouden komen voor een militaire interventie met volkenrechtelijk mandaat, lijkt het erop dat deze mensenrechtenschendingen voor Rawls ernstig genoeg zouden kunnen zijn. Wat die gedachte staaft, is de strenge stelling dat *outlaw states* zelf eigenlijk geen rechten hebben, ook niet op zelfverdediging: “Any society that is nonaggressive and that honors human rights has the right of self-defense” (p. 92). En: “No people has the right to self-determination, or a right to secession, at the expense of subjugating another people. Nor may a people protest their condemnation by the world society when their domestic institutions violate human rights or limit the rights of minorities living among them. A people’s right to independence and self-determination is no shield from that condemnation, nor even from coercive intervention by other peoples in grave cases” (p. 38).

Deze derde reden (dat Saddam verwijderd moest worden om het Irakese volk te bevrijden) biedt de meeste grond voor rechtvaardiging. Saddam schond de mensenrechten (zoals Rawls deze definieerde) in eigen land en deed daar na oproepen door de internationale gemeenschap niets aan, zelfs niet toen er sancties werden ingesteld. Een militaire interventie kon niet uitblijven. De vraag die overblijft is: wat mochten de VS op basis van de theorie van Rawls ondernemen om het regime van Irak te veranderen in een democratie?

4.3 *Rawls en Regime Change*

Hierboven is vastgesteld dat een *outlaw state* per definitie de mensenrechten zoals Rawls ze bedoelt schendt en dat de *outlaw state* geen recht heeft zich te verdedigen als welgeordende volkeren daar iets van zeggen of iets aan doen. Sterker nog, Rawls benadrukt keer op keer dat de welgeordende volkeren de missie hebben om alle niet-geordende volkeren onder te brengen in een redelijke en rechtvaardige *Society of Peoples* onder *The Law of Peoples* (Rawls, 1999, pp. 89, 90, 92, 94, 96, 105). Ook hoeven de welgeordende volkeren de *outlaw state* niet te tolereren. Want deze is niet alleen een bedreiging voor zijn eigen volk, ook de internationale gemeenschap wordt door deze *outlaw state* bedreigd (Rawls, 1999, p. 81).

Deze laatste stelling raakt aan de Amerikaanse vertaling van de democratische vrede. Het draait alleen de bevinding om: er staat dat als de *outlaw state* zich niet snel gaat gedragen zoals het hoort, er geen vrede kan bestaan. Alle staten moeten op eigen kracht welgeordend worden, maar omdat de *outlaw state* gevaarlijk is voor andere staten, mag er meer dwang achter zitten. Het enige wat welgeordende volkeren in de weg staat om de *outlaw state* met geweld binnen te vallen omwille van *regime change* is dat *The Law of Peoples* gerespecteerd moet worden. Dan is de cirkel rond: een welgeordende staat mag een *outlaw state* binnenvallen als deze de veiligheid en vrije instituties van welgeordende volkeren bedreigt. Echte criteria van wat zo'n bedreiging inhoudt, geeft Rawls niet. En dat geeft een beleidsmaker die rechtvaardiging zoekt in een rechtvaardige theorie enige vrijheid die theorie naar zijn hand te zetten. "The idea of democratic peace implies that, when liberal peoples do go to war, it is only with unsatisfied societies, or outlaw states (as I have called them). This they do when such a state's policies threaten their security and safety, since they must defend the freedom and independence of their liberal culture and oppose states that strive to subject and dominate them" (p. 48).

Rawls noemt het eerste deel van zijn non-ideaaltheorie die over *outlaw states* gaat de *noncompliance theory*: de theorie voor wie niet mee wil doen. Het niet mee willen doen is volgens Rawls al een daad van agressie: "One kind [of non-ideal theory FAB] deals with conditions of noncompliance, that is, with conditions in which certain regimes refuse to comply with a reasonable Law of Peoples. These we may call outlaw states, and I discuss what measures other societies – liberal peoples of decent peoples – may justifiably take to defend themselves against them" (p. 5).

Voor Rawls schenden *outlaw states* altijd de mensenrechten in eigen land en daarom moeten die volkeren bevrijd worden (Rawls, 1999, p. 81). Vervolgens zullen de binnenvallende welgeordende volkeren het goede voorbeeld moeten geven door de mensenrechten van de inwoners te respecteren. "Above all, statesmen are to hold fast to the aim of gaining a just peace and they are to avoid the things that make achieving such a peace more difficult. In this regard, they must assure that the proclamations made on behalf of their people make clear that once peace is securely reestablished, the enemy society is to be granted an autonomous well-ordered regime of its own" (p. 98).

Hoe de 'bevrijder' dat welgeordende regime tot ontstaan moet helpen te komen, zegt Rawls niet concreet. Wel zegt hij: "An outlaw state that violates these [human FAB] rights is to be condemned and in grave cases may be subjected to forceful sanctions and even to intervention. (...) and what I shall say later about the duty of assistance will confirm the right to intervention" (p. 81).

Deze opmerking impliceert dat een *outlaw state* die van zijn agressie is ontdaan door de leider(s) (al dan niet met geweld) te verwijderen, in sommige gevallen een *burdened society* zou kunnen zijn, waardoor het welgeordende volk de plicht van assistentie heeft om van deze *burdened society* een welgeordend

volk te maken. Deze maatschappijen hebben volgens Rawls niet de politieke en culturele tradities, het menselijk kapitaal en de kennis om zelf tot een goede ordening te komen. Belangrijk is in die context om op te merken dat welvaart volgens Rawls geen voorwaarde is om een welgeordend volk te worden. Rawls' *burdened society* is geen *failed state*, maar een maatschappij die niet op eigen kracht democratie kan vinden, omdat men eigenlijk niet weet wat dat is (Rawls, 1999, pp. 106-107).

Toen Saddam verwijderd werd, verdween de agressieve aard van Irak. Maar Irak had geen geschiedenis van democratie, wel een van decennialange gewelddadige onderdrukking. Hoewel er door de olie in het land wel economische mogelijkheden waren om een democratie op te bouwen, schoot Irak daarvoor op cultureel en politiek gebied (nog) tekort. Het volk leek niet makkelijk zelf tot een democratie te kunnen komen. De post-Saddamperiode werd sterk bepaald door de Ba'athificatie van Irak. Toen bijvoorbeeld de *Governing Council* mocht bepalen welke Ba'athisten in functie mochten blijven, bleek zij deze mogelijkheid met name te gebruiken om de Ba'athisten te weren (Dobbins, 2009, p. 145). Ook de problemen die de CPA met lokale democratiseringsprocessen had, toonden de onbekendheid van het Iraakse volk met democratie aan (Dobbins, 2009, pp. 147-148). De burgeroorlog die kon ontstaan is daar ook een teken van (Dobbins, 2009, p. 156). Post-Saddam Irak wordt daarom als een *burdened society* gecategoriseerd.

Wat mochten de VS als welgeordend volk doen om Irak als *burdened society* te helpen welgeordend te worden? Rawls stelt allereerst dat een welgeordende samenleving niet betekent dat deze ook welvarend moet zijn. Er moet voldoende geld zijn om de redelijke rechtvaardige basisinstituties vorm te geven en te onderhouden, opdat alle burgers van het volk een leefbaar leven kunnen leiden (Rawls, 1999, p. 107). Ten tweede stelt Rawls dat de politieke cultuur het allerbelangrijkste is, omdat deze bepaalt welke instituties nodig zijn. Welvaart van een volk komt uit die instituties voort. Om als welgeordend volk te helpen, moet er dus niet simpelweg geld gegeven worden. Sterker nog, Rawls ontraadt het geven van geld, zelfs als *distributive justice*, want als ieder volk zorg draagt voor redelijke, rechtvaardige constitutie en instituties, dan moeten daar alle kansen zijn om zelf de juiste keuzes te maken om welvaart te krijgen (Rawls, 1999, pp. 117-118).

Wat overblijft, is het geven van advies, zoals het advies om mensenrechten of vrouwenrechten te respecteren. Advies geven over hoe instituties op te zetten en hen daarbij te begeleiden. Rawls benadrukt dat dit advies allesbehalve paternalistisch moet zijn, maar hoe het precies moet beschrijft hij niet. 'Er is immers geen simpel recept voor' (Rawls, 1999, p. 108).

Ervan uitgaande dat Irak na verwijdering van Saddam een *burdened society* was, hebben de VS Irak op de juiste wijze tot democratie proberen te brengen? Allereerst hebben de VS de eerste richtlijn genegeerd; ze hebben veel geld in de samenleving gepompt om met een betere economie en goede publieke voorzieningen het volk te

overtuigen van de voordelen van de vrijheid. Deze actie was echter onterecht, want het geld kwam niet uit de werking van de eigen instituties voort. De uiterst centrale rol die de CPA op zich nam, vertoonde paternalistische trekken, net als het feit dat de VS officieel Irak bezetten. Er was te weinig aandacht voor de opbouw van de politieke cultuur door een *top-down* benadering en geen aandacht voor de verschillende groepen in de samenleving die elkaar naar het leven stonden en daardoor niet tot een gezamenlijke politieke cultuur konden komen. De wens van de VS om democratie in Irak te brengen werd vertaald in het opleggen van democratische instituties naar eigen voorbeeld. Er was te veel invloed op het proces, terwijl volgens Rawls advies de leidraad had moeten zijn.

5. Discussie

De VS, als welgeordend volk, hadden op basis van zelfverdediging het recht de *outlaw state* Irak binnen te vallen om het regime te veranderen. De argumenten van Bush voor die zelfverdediging waren echter niet alle consistent met de theorie van Rawls. Het bezit van MVW maakte deel uit van de definiëring van Saddams regime als een *outlaw state*. Direct bewijs dat hij deze MVW wilde inzetten was er immers niet. De banden met terroristen zijn onvoldoende bewezen om als reden mee te wegen. Bush had op zijn minst de twijfels hierover grondig moeten onderzoeken; het nalaten hiervan doet met terugwerkende kracht twijfel rijzen over de rechtvaardiging van de inval. Indien Bush op de hoogte was geweest dat er geen connecties met Al Qaida hadden bestaan en hij dat verzwegen had om de inval te rechtvaardigen, zou dat betekenen dat Bush de oorlog om rationele redenen was begonnen. Rawls' theorie zou in dat geval de VS herdefiniëren tot een *outlaw state*. *The Law of Peoples* geldt altijd en in iedere situatie. Juist in zaken van oorlog is het van belang voor welgeordende volkeren om hun eigen principes hoog te houden.

Het Irakese volk willen bevrijden van dictator Saddam omwille van democratisering lijkt het best gerechtvaardigd te kunnen worden op basis van Rawls' theorie. Het politieke liberalisme van Rawls baseert zich voor een groot deel op tolerantie voor andersdenkenden. Met *The Law of Peoples* heeft Rawls die tolerantie tot de uiterste grenzen opgerekt: ook niet-liberale volkeren die aan bepaalde criteria voldoen (de fatsoenlijke) worden daarin getolereerd. Uitgangspunt daarbij is een minimale verzameling aan mensenrechten. Juist die mensenrechten spelen een grote rol in het bepalen of een welgeordend volk tot oorlog mag overgaan. Zowel de idee de Irakezen te willen bevrijden van een dictator als de idee dat een democratisch Irak de vreedzaamheid in het internationale systeem zal vergroten zijn in Rawls' theorie verdedigbaar. Net omdat hij niet ingaat op de specifieke omstandigheden van wanneer verdediging van de mensenrechten en de liberale instituties geoor-

loofd is, maar het overlaat aan de interpretatie van de politieke processen in een land, kan Rawls' theorie gebruikt worden ter legitimatie van de inval in Irak.

Op basis van bovenstaande analyse kan ervoor gepleit worden dat de VS vanwege de gruweldaden van Saddam het recht hadden het regime omver te werpen. Of ze het recht hadden daarna een democratie te stichten, is echter de vraag. Zoals Kant al aangaf: democratie moet door een volk zelf ontdekt worden; men mag dat volk hoogstens advies geven (Kant, 1795/2004, pp. 79-88). Hetzelfde zegt Rawls over het brengen van democratie aan de *burdened societies*. De bescheiden adviezen die Rawls in gedachten had, werden niet door de VS gevolgd. In plaats daarvan deden ze veel meer dan adviseren. De VS hadden zich volgens Rawls moeten beperken tot het geven van adviezen om vervolgens het Irakese volk zelf tot democratie te laten komen. Dat de VS zich geroepen voelden meer te doen lijkt lovenswaardig, maar is in het licht van Rawls' theorie niet gerechtvaardigd.

Wat voegt dit inzicht toe aan onze kennis? Met deze toetsing wordt blootgelegd dat het niet zo gemakkelijk is om normatieve theorie als rechtvaardiging van werkelijke en ingrijpende beslissingen te hanteren. Door de rechtvaardiging van de inval te toetsen aan een consistente versie van de normatieve democratische vrede kon aannemelijk worden gemaakt dat er te gemakkelijk vanuit werd gegaan dat er een democratie in Irak geplaatst kon worden, die tot vrede en veiligheid voor de VS zou leiden. Op basis van empirie had Bush weinig reden om een democratisch succes te verwachten, laat staan een democratische vrede. Op basis van de democratische vrede als normatieve theorie had Bush in ieder geval ideologische rechtvaardiging gehad, ware het niet dat Bush de weg naar een Irakese democratie niet consistent met de theorie heeft bewandeld.

De Amerikaanse inval in Irak is te complex om simpelweg te stellen dat *regime change* het enige doel was. De vermoedens omtrent de MVW, de banden met Al Qaida, maar ook de controle over oliebronnen en/of persoonlijke wraak op Saddam zijn in de literatuur behandeld als mogelijke redenen (Russett, 2005). *Regime change* maakte wel deel uit van het pakket aan redenen, vooral bij de rechtvaardiging voor de eigen bühne. Dit artikel heeft geprobeerd dat aanschouwelijk te maken en bovendien te laten zien hoe onachtzaam dat argument gebruikt werd. Daarmee wil ik overigens niet zeggen dat als Bush de ideeën van Rawls precies en consistent had opgevolgd, de Irakese democratie was opgebloeid en vrede en veiligheid veroorzaakt zou hebben. Integendeel, ik wil slechts inzichtelijk maken hoe de democratische vrede als theorie *ad hoc* gebruikt is om een meer instrumenteel doel te bereiken. Bush wilde Saddam verwijderen en bouwde daarmee voort op het bestaande Amerikaanse buitenlandse beleid (Burgos, 2008; Ish-Shalom, 2006; Walt, 1998, p. 39). De argumenten die daarvoor werden aangevoerd waren volkenrechtelijk noch politiek-filosofisch gerechtvaardigd. Het instrumenteel gebruik van argumenten, afhankelijk van het publiek – volkenrecht in het internationale systeem, de democratische vrede voor binnenlands gebruik – heeft de verdenking doen rijzen dat er wellicht andere

(rationele) belangen meespeelden. Hierdoor is het feit dat een wreed dictator wellicht om de juiste ideologische redenen (wat men daar ook van kan vinden) werd afgezet, ondergesneeuwd geraakt. De inzet van geweld door de VS om het regime in Irak te vervangen door een democratisch regime kon daarom niet gerechtvaardigd worden op basis van de theorie van Rawls. Paradoxaal genoeg niet omdat het er niet in zat, maar omdat Bush daar geen gebruik van heeft gemaakt.

Noten

1. In tegenstelling tot de *pre-emptive strike*, die uitgevoerd mag worden ter zelfverdediging als een staat op het punt staat om aangevallen te worden door een agressor; een directe en aantoonbare bedreiging (Hoogh & Molier, 2005, pp. 14-15).
2. Met name resoluties 660, 678, 686, 687.
3. Zie voor een lijst van de *Coalition of the Willing*: <http://pwhce.org/willing.html>.

Bibliografie

- Babst, D. (1964). Elective Governments – Force for Peace. *The Wisconsin Sociologist*, 3 (1), 9-14.
- Burgos, R.A. (2008). Origins of Regime Change: ‘Ideapolitik’ on the Long Road to Bagdad, 1993-2000. *Security Studies*, 17 (2), 221-256.
- Bush, G.W. (2002). *Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union*. Gelezen op: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid = 29644>.
- Bush, G.W. (2003a). *President Bush Announces Major Combat Operations in Iraq Have Ended*. Gelezen op: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/05/20030501-15.html>.
- Bush, G.W. (2003b). *President Discusses the Future of Iraq*. Gelezen op: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/02/20030226-11.html>.
- Bush, G.W. (2003c). *President Says Saddam Hussein Must Leave Iraq Within 48 Hours*. Gelezen op: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/03/20030317-7.html>.
- Bush, G.W. (2003d). *State of the Union 2003*. Gelezen op: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid = 29645>.
- Bush, G.W., Blair, T., Barroso, J. & Aznar J. (2003). *President Bush: Monday ‘Moment of Truth’ for World on Iraq*. Gelezen op: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/03/20030316-3.html>.

- Davids, W. (2010). *Rapport Commissie van Onderzoek Besluitvorming Irak*. Amsterdam: Boom.
- Dobbins, J. (2009). Occupying Iraq: A Short History of the CPA. *Survival*, 51 (3), 131-162.
- Doyle, M.W. (1997). *Ways of War and Peace*. New York: W.W. Norton & Company Inc.
- Geis, A., Brock, L. & Müller, H. (2007). From Democratic Peace to Democratic War? *Peace Review: A Journal of Social Justice*, 19 (2), 157-163.
- Goetze, C. & Guzina, D. (2008). Peacebuilding, Statebuilding, Nationbuilding – Turtles all the Way Down? *Civil Wars*, 10 (4), 319-347.
- Hastings Dunn, D. (2003). Myths, Motivations and ‘Misunderestimations’: The Bush Administration and Iraq. *International Affairs*, 79 (2), 279-297.
- Holtzman, E. (2008). *Statement of Elizabeth Holtzman before The Committee on the Judiciary of The House of Representatives*. Gelezen op: <http://judiciary.house.gov/hearings/pdf/Holtzman080725.pdf>.
- Hoogh, A. & Molier, G. (2005). Anticiperende Zelfverdediging en Preventieve Militaire Actie. *Vrede en Veiligheid*, 34 (1), 10-37.
- Huffington, A. (2003). We Don’t Need No Stinkin’ Proof. In M.L. Sifry & C. Cerf (Eds.), *The Iraq War Reader* (pp. 344-346). New York: Touchstone.
- Ish-Shalom, P. (2006). Theory as a Hermeneutical Mechanism. *European Journal of International Relations*, 12 (4), 565-598.
- Kant, I. (1795/2004). *Naar de eeuwige vrede*. Amsterdam: Boom.
- Levy, J. (1988). Domestic Politics and War. *Journal of Interdisciplinary History*, 18 (4), 653-673.
- Malone, D.M. (2006). *The International Struggle over Iraq*. Oxford: Oxford University Press.
- Mansfield, E.D. & Snyder, J. (2005). *Electing to Fight*. Cambridge: MIT Press.
- Paris, R. (2004). *At War’s End: Building Peace after Civil Conflict*. New York: Cambridge University Press
- Post, J. (2004). Saddam Hoessein. In J. Post, *Leaders and their Followers in a Dangerous World* (pp. 210-238). New York: Cornell University Press.
- PWHCE. (2003). *Perspectives on World History and Current Events*. Gelezen op: <http://pwhce.org/willing.html>.
- Rangel, C., Berman, H., Kucinich, D., Pelosi, N., DeLay, T. & Gephardt, R. (2003). Of Pre/Emption and Appeasement, Box/cutters and Liquid Gold. In M.L. Sifry & C. Cerf, *The Iraq War Reader* (pp. 359-366). New York: Touchstone.
- Rawls, J. (1971/1999). *Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Rawls, J. (1993/1996). *Political Liberalism*. New York, Chicester, West Sussex: Columbia University Press.
- Rawls, J. (1999). *The Law of Peoples*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ray, J.L. (1998). Does Democracy Cause Peace? *Annual Review Political Science*, 1 (1), 27-46.

- Riker, W. (2009). The Democratic Peace is Not Democratic: On Behalf of Rawls' Decent Societies. *Political Studies*, 57 (3), 617-638.
- Rousseau, D.L. (2005). *Democracy and War: Institutions, Norms, and the Evolution of International Conflict*. Stanford: Stanford University Press.
- Russett, B. (2005). Bushwacking the Democratic Peace. *International Studies Perspectives*, 6 (4), 395-408.
- Select Committee on Intelligence (2006, September 8). *Report of Select Committee on Intelligence*. Gelezen op: <http://intelligence.senate.gov/phaseiiaccuracy.pdf>.
- Stake, R.E. (1995). *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Tennet, G. (2003). Letter to Senator Bob Graham. In M.L. Sifry & C. Cerf, *The Iraq War Reader* (pp. 367-369). New York: Touchstone.
- Ungerer, J.L. (2012). Assessing the Progress of the Democratic Peace Research Program. *International Studies Review*, 14 (1), 1-31.
- US Congress. (1998). *H.R. 4655 - Iraq Liberation Act of 1998*. Gelezen op: <http://www.iraqwatch.org/government/US/Legislation/ILA.html>.
- US Congress. (2002, October 2). *Joint Resolution to Authorize the Use of United Armed Forces Against Iraq*. Gelezen op: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/10/20021002-2.html>.
- Walt, S.M. (1998). International Relations: One World, Many Theories. *Foreign Policy*, 110 (spring), 29-46.