

# Democratie als waarborg voor vrede: *wishful thinking?*

door Michel Groothuizen

**M**et regelmaat roepen westerse politici, bijna ongeacht hun politieke kleur, om het hardst dat democratieën van nature niet agressief zijn. Landen met een democratische regeringsvorm zijn inherent vredelievend. Democratieën voeren immers geen oorlogen. In elk geval niet met elkaar. Dat is een aantrekkelijke en het eigen systeem legitimerende waarheid. Het enthousiasme voor deze hypothese is dan ook begrijpelijk. Bovendien lijkt de statistiek deze waarheid te ondersteunen, zeker als het gaat om de periode na de Tweede Wereldoorlog. De veronderstelde feitelijkheid van afkerigheid van geweld heeft ook consequenties voor de diagnostiek en medicatie met betrekking tot internationale crises. 'Democratie' of 'democratisering' heeft daarmee een panaceekarakter gekregen, met vrije verkiezingen als paracetamol. Het kan nauwelijks schelen om welk conflict het gaat, in de mix van oplossingen komt democratisering praktisch altijd terug. Noch gewapende interne conflicten, noch conflicten waarbij meerdere staten betrokken zijn, zouden hebben plaatsgegrepen als sprake was geweest van een democratische regeringsvorm in het land in kwestie of bij de verschillende combattanten, is de redenering. Vrije verkiezingen om een door de bevolking gedragen, democratische regering te bereiken, zullen de vrede vanzelf naderbij brengen.

Ons geloof in de heilzame werking van democratie voor duurzame wereldvrede is misschien wel wat gemakkelijk, te gemakkelijk naar mijn oordeel. En hoewel er overtuigende redenen zijn om de democratie wereldwijd te bevorderen, staat de vanzelfsprekendheid van dit geloofsartikel een adequate analyse van conflicten in de weg.

## *Nooit in oorlog*

Voor de helderheid is wellicht goed het in deze context gebruikte democratiebegrip te definiëren. In een vorig jaar verschenen boek van Spencer R. Weart *Never at War: Why Democracies Will Not Fight One Another*<sup>1</sup> wordt een staat als democratisch aangemerkt

*Westerse politici schrijven te gemakkelijk democratie voor als medicijn tegen oorlog en geweld. Volgens Michel Groothuizen is de werking van dit medicijn niet gegarandeerd en kunnen de bijwerkingen zelfs levensgevaarlijk zijn; democratische verkiezingen kunnen oorlogszuchtige leiders aan de macht brengen. Democratie is geen snel recept, maar een kwestie van lange adem. Eerste vereiste is het vestigen van een rechtsstaat, aldus Groothuizen. Dit is de eerste in zijn reeks prikkelende beschouwingen over buitenlandse politiek.*

als tenminste tweederde van de bevolking over volledige politieke rechten (met name kiesrecht en vrijheid van meningsuiting) beschikt. Hoewel hij zich daarmee beperkt tot een nogal grofkorrelige structuurdefinitie, die naar D66-opvattingen onder de maat blijft, geeft Weart zo toch een min of meer werkbaar democratiebegrip. Zuid-Afrika ten tijde van de apartheid viel erbuiten, maar een land als Turkije telt gewoon mee, ondanks bekende, geregelde schendingen van de mensenrechten.

Wearts boek geldt als 'in many ways the most accessible and comprehensive brief for the democratic peace available'<sup>2</sup>. Reden om Wearts argumentatielijnen nog wat verder te volgen. Hij betoogt in zijn boek dat 'democratic republics' (volgens bovenstaande definitie) onderling nooit oorlog hebben gevoerd. Hij onderbouwt deze stelling empirisch, waarbij hij claimt dat dit voor praktisch honderd procent geldt voor staten die een democratische traditie hebben van tenminste drie jaar. Zijn onderzoek strekt zich uit van stadstaten in de oudheid via de Hanzesteden en de Boerenoorlog tot in het meest recente verleden. Zijn betoog is overigens gebaseerd op nog een tweede stelling, te weten dat oligarchische republieken (staten waar minder dan een derde van de mannelijke bevolking over politieke rechten beschikt) onderling 'zelden' oorlog voeren. Daarnaast definieert hij nog dictaturen. Oorlogen vinden plaats tussen democratieën en oligarchieën of tussen dictaturen en democratische of oligarchische republieken.

Ik ga er zonder meer vanuit dat de historische inventarisatie van Weart klopt. In hoeverre dat betekenisvol is, is een tweede. Hoewel volgens Clinton (in zijn inaugurele rede na zijn herverkiezing) inmiddels een meerderheid van de wereldbevolking in een democratie leeft, zijn democratieën een tamelijk zeldzaam verschijnsel in de geschiedenis. Dat zij onderling niet vechten kan alleen al worden verklaard uit het gebrek aan soortgenoten. Weart gaat er van uit dat democratieën niet met elkaar vechten 'omdat' zij soortgenoten zijn. Zij zouden een onderlinge tolerantie hebben en een aantal waarden delen die gebruik van geweld jegens elkaar on-

der dan een derde van de mannelijke bevolking over politieke rechten beschikt) onderling 'zelden' oorlog voeren. Daarnaast definieert hij nog dictaturen. Oorlogen vinden plaats tussen democratieën en oligarchieën of tussen dictaturen en democratische of oligarchische republieken.

*Michel Groothuizen is internationaal jurist.  
1) New Haven, Yale University Press 1998*

*2) Stephen M. Walt, Never say never, Foreign Affairs 78, Jan/Feb 1999, p.p. 146-151, p. 148*

aanvaardbaar maken. In *Foreign Affairs* (jan/feb 1999) bestrijdt Stephen Walt het bestaan van deze causaliteit. Als democratieën in geval van ernstige conflicten onderling niet vechten, terwijl dat wel in de lijn der verwachting lag, was dat om andere redenen dan dat zij democratieën waren. Strategische belangen spelen naar zijn oordeel een belangrijker rol dan een gedeelde politieke structuur.

De periode na de Tweede Wereldoorlog (tot 1989) werd gekenmerkt door de bipolaire competitie tussen het 'Vrije Westen' en het 'Communistische Oosten'. Dat in deze jaren onderlinge conflicten binnen de democratische wereld niet gewapenderhand werden beslecht, hangt sterk samen met de dominantie van de Oost-West betrekkingen. De bijna-oorlogen tussen Griekenland en Turkije zijn daarvoor exemplarisch. Het gezamenlijke lidmaatschap van het westerse bondgenootschap en de sterke druk van de Verenigde Staten, de belangrijkste partner in het bondgenootschap, lijken beide meer te hebben bijgedragen aan het voorkomen van geweld dan de democratische staatsvorm in deze landen.

De dominantie van de Oost-West relatie en de vrees voor het communisme leidden er zelfs toe dat de democratische Verenigde Staten er niet voor terugdeinsden in landen als Guatemala en Chili democratische regeringen ten val te brengen. De staatsgreep waarbij de in vrije verkiezingen gekozen president Allende om het leven kwam, was weliswaar geen open oorlog met de Verenigde Staten als partij. Maar de directe actieve betrokkenheid van Amerika in dit proces staat toch tenminste op gespannen voet met de hypothese dat democratieën elkaar nooit gewapenderhand bevechten.

### Nationalisme en geweld

Het afgelopen decennium speelt de Oost-West tegenstelling nauwelijks meer en heeft een belangrijk aantal landen zich tot een democratische staatsvorm bekeerd. In Midden- en Oost-Europa komen regeringen praktisch overal via vrije verkiezingen tot stand. Ook een behoorlijk aantal Afrikaanse landen experimenteert met een democratische structuur nu meeliften met een supermacht niet langer loont. Ook heeft daar in de regio het democratische Zuid-Afrika een niet te onderschatten voorbeeldfunctie bij een keuze voor democratie.

Het in de afgelopen jaren sterk toegenomen aantal landen met een democratische structuur is tot dusver niet gepaard gegaan met grotere vreedzaamheid. Gewapende conflicten zijn nog steeds aan de orde van de dag. Sterker nog, niet zelden spelen juist de nieuwe democratieën een rol in de gewapende strijd. Vrij puttend uit de jongste geschiedenis dringt Kroatië zich als voorbeeld op. In de eerste fase van zijn bestaan als onafhankelijke staat kende Kroatië nog een breed politiek spectrum. Virulent nationalisme verdreef in hoog tempo alle gematigde krachten uit het machtscentrum, zo snel dat Wearts termijn van drie jaar niet eens vreedzaam werd bereikt. De stembussen legitimeerden al snel oorlogszuchtige leiders en het democratische Kroatië schroomde niet zich gewapenderhand in te spannen om een etnisch zuiver aandeel van Bosnië te verwerven.

Een vergelijkbaar verhaal gaat op voor Bosnië zelf, waar de na de oorlog door buitenlanders mogelijk gemaakte verkiezingen hoofdzakelijk langs etnische lijnen denkende leiders aan de macht brachten.

Ook in onze relatie met Servië kan een dergelijk scenario zich ontrollen. Het Westen benadrukt dat het alleen iets tegen de boos-

aardige Milosevic heeft en niet tegen het Servische volk als zodanig. De val van Milosevic en daarop volgende democratische verkiezingen in Servië worden, in lijn met onze idealistische dogma's, als oplossing gezien voor veel van de problemen op de Balkan. Garanties daarvoor ontbreken echter volledig. De onlangs nog tegen Milosevic demonstrerende 'democraten' in Belgrado droegen hem (naast allerlei andere dingen) na Kosovo verkwanseld te hebben. Niet dat hij oorlog voerde werd hem verweten, maar dat hij verloor. Het is denkbaar dat democratische verkiezingen constructieve vredelievende leiders aan de macht brengen, het tegendeel lijkt minstens even waarschijnlijk. De resultaten van de verkiezingen onder internationale supervisie enige jaren geleden in Bosnië zijn wat dat betreft leerzaam. *Democratic darlings*, die de westerse idealen voor een multi-etnische samenleving onderschreven, voor zover die al aanwezig waren, delfden het onderspit tegenover politici die vanuit eng nationalistisch groepsbelang aan de stembusstrijd deelnamen.

Een voor de hand liggende tegenwerping is dat het op de Balkan wel om een buitengewoon complexe atypische situatie gaat waar oorlog al gegeven is en waar dientengevolge de verschillende bevolkingsgroepen elkaar nu vol haat en wantrouwen bejegenen. Daar is als zodanig weinig op af te dingen. Echter, daarmee verliest het 'democratie = vrede'-argument veel van zijn waarde. Want als democratie alleen bruikbaar is om vrede te bevorderen als een vreedzame situatie al aan de orde is, dan is een instrumentele inzet ervan op zijn minst riskant. Sterker nog, daarmee kunnen allerlei niet-vredelievende krachten een democratische legitimatie verwerven die vreedzame oplossingen in de weg staan.

### Rechtsstaat

Aan dit artikel ligt geen grondige eigen studie ten grondslag. Een aantal voorbeelden die iedere krantenlezer kent uit het recente verleden dwingt mijns inziens evenwel op zijn minst tot twijfel jegens de stelling dat een staat met kenmerken van een democratische structuur van nature vredelievend is en dat vrije verkiezingen hiervoor de lakmoesproef vormen. Deze twijfel jegens de vanzelfsprekend heilzame werking van verkiezingen in (of direct na) conflictsituaties betekent niet dat ik van oordeel ben dat we het streven naar een democratische regeringsvorm in dergelijke gevallen maar moeten laten varen. Het creëren (en afdwingen) van een elementaire rechtsstaat waarin bijvoorbeeld minderheden zich veilig weten, gaat daar echter naar mijn smaak tenminste aan vooraf. Verkiezingen zullen in veel gevallen eerder sluitstuk van een vredesproces moeten zijn dan een eerste stap. En sluitstukken kunnen pas na jaren worden ingepast, niet na een paar weken of maanden. Internationale organisaties, zoals de Verenigde Naties of de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, zullen in een democratiseringsproces meer nog dan nu reeds gebeurt het accent moeten leggen op de cultuuraspecten van democratie. Een consequentie daarvan kan zijn dat een veel langduriger betrokkenheid is gevergd dan de lidstaten van deze organisaties gehoopt hadden. Democratisering is zelden een veld van *quick wins* en politici zouden er goed aan doen de schijn dat dat wel zo is te vermijden.

Al met al ben ik van oordeel dat met het voorschrijven van het medicijn van vrije verkiezingen voorzichtigheid is geboden. De werking ervan is geenszins gegarandeerd en in een prematuur stadium kan de bijwerking zelfs levensbedreigend schadelijk zijn. ♦