

Stel je prioriteiten goed: veiligheid komt vóór democratie

Het westerse buitenlands beleid moet realistischer worden. Het gaat er niet om welke internationale orde je zou willen realiseren, maar welke je kunt realiseren. Veiligheid is het begin van alles. Dat heeft grote consequenties voor het beleid ten aanzien van bijvoorbeeld Irak, Iran en Rusland. Verandering van regime komt op de tweede plaats.

Amitai Etzioni

Hoogleraar sociologie en internationale betrekkingen aan de George Washington Universiteit, Washington DC. Onlangs verscheen zijn boek 'Security first: for a muscular, moral foreign policy'.

De ontwikkelingen in Afghanistan en Irak laten zien dat het beleid van het Westen ten aanzien van die landen sterk is bepaald door illusies en onjuiste verwachtingen. Het is hoog tijd voor een nieuwe aanpak in heel het westerse buitenlands beleid. Niet democratisering moet het eerste doel zijn, maar veiligheid – ook in de omgang met Rusland.

Zowel neoconservatieven als progressieven onderschatten hoe moeilijk het voor een staat is om andere landen op de been te helpen, ook al is die staat een supermogendheid en wordt hij gesteund door de Verenigde Naties. Neoconservatieven menen dat je democratisering kunt afdwingen; progressieven geloven in verandering door buitenlandse hulp, kwijtschelding van schulden, handelsconcessies en steun voor hervormingen. De tragische realiteit is dat beide methoden om op afstand een ingrijpende maatschappelijke herstructurering te realiseren, in de meeste gevallen hebben gefaald.

Volkerenmoord kan niet, zoals de Nederlanders in Srebrenica ten onrechte meenden, worden verhinderd zonder dat er doden vallen. Gewelddadige internationale gebeurtenissen vereisen dikwijls, om het 'allerslechtste scenario' te vermijden, een 'op één na slechtst scenario' – wij hebben niet altijd de keus tussen het beste en het op één na beste. De vraag is dan ook niet welke internationale orde je zou willen realiseren, maar welke internationale orde je kunt realiseren.

Realisme-uit-overtuiging heeft een eigen moreel fundament. Het zal niet ter wille van illusionaire oogmerken levens, schaarse economische middelen, militaire macht – of politieke wil – verspillen. Het vermijdt eveneens tijdverlies aan ambitieuze maar onuitvoerbaar doelstellingen en toezeggingen – en voorkomt zo verlies van geloofwaardigheid in binnen- en buitenland.

Dat het afgelopen is met democratisering als motief achter het buitenlandse beleid van de Verenigde Staten, is zonneklaar. De vraag is wat er voor in de plaats komt. Op grond van

**Voorkom dat terroristen
radio-actief materiaal uit
Rusland in handen krijgen**

meenschap hierop reageert, aangezien er haar veel aan gelegen is dat andere landen het Libische voorbeeld volgen. Nu Libië heeft voldaan aan internationale standaards voor veiligheid zullen andere schurkenstaten opmerken dat als zij diezelfde weg inslaan, de pogingen om hun autoritaire regimes ten val te brengen zullen stoppen. Bovendien zullen zij vrijelijk toegang krijgen tot allerlei internationale instanties, zullen de sancties worden opgeheven en zullen de buitenlandse investeringen toenemen.

Daarom levert het veel op als een land voldoet aan de veiligheidsstandaards – zonder dat het noodzakelijkerwijze voldoet aan de normen voor mensenrechten. Als van schurkenstaten wordt gevraagd dat zij van regime veranderen voordat zij volwaardig lid worden van de internationale gemeenschap, zouden ze veel minder geneigd zijn om hun steun aan terrorisme en hun programma's voor de vervaardiging van massavernietigingswapens te staken.

Zowel Iran als Noord-Korea hebben naar verluidt als voorwaarde voor een deproliferatie-akkoord geprobeerd van het Westen garanties te krijgen voor hun veiligheid, bijvoorbeeld een niet-aanvalsverdrag. Iran heeft volgens Selig Harrison van het Woodrow Wilson Center garanties aangeboden dat zijn atoomprogramma „uitsluitend voor vreedzame doeleinden” zou zijn in ruil voor „duidelijke afspraken over veiligheidszaken”.

Noord-Korea heeft zich op vergelijkbare manier opgesteld. Het is niet zeker of Iran en Noord-Korea dit soort voorstellen te goeder trouw hebben gedaan of dat ze tijd wilden winnen om hun nucleaire programma's te realiseren. In elk geval kun je van hen moeilijk verwachten dat zij meewerken aan een ak-

koord dat hun regerende klasse in gevaar zou brengen.

De impliciete uitruil van stoppen met buitenlandse druk tegen deproliferatie en beëindiging van steun aan het terrorisme, is minder Faustiaans dan het lijkt. Het betekent niet dat het Westen zijn democratische ziel verkwanselt. In een land als Iran is al een stroming op gang gekomen die het bewind wil veranderen. In grote delen van de wereld doet de Amerikaanse steun aan dergelijke hervormingsgezinde krachten eerder kwaad dan goed. Bovendien hebben we gezien dat de Amerikanen en hun bondgenoten wel Saddam of de Talibaan ten val kunnen brengen, maar geen stelsel van politieke rechten en democratie kunnen invoeren in landen die daarop niet voorbereid zijn. Er is dan ook weinig te verliezen, maar veel te winnen, als in ruil voor strikt en controleerbaar afzien van kernwapens en beëindiging van steun aan terroristen, veiligheids garanties en andere internationale beloningen worden verleend.

Op basis van de 'veiligheid-eerst'-gedachte zou in de betrekkingen met Rusland de absolute prioriteit moeten liggen bij het voorkomen dat radioactief materiaal of kernwapens in de handen van terroristen vallen. Dat is een hele uitdaging, want Rusland is in veel opzichten een zwakke staat. De regering in Moskou is niet in staat om haar ferme publieke woorden in daden om te zetten. Corruptie is wijdverbreid en sommige ondernemers, generaals en criminelen gaan hun gang in een sfeer die herinnert aan het Wilde Westen. Dit is zeer zorgwekkend, aangezien het meeste radioactieve materiaal waaruit terroristen kernbommen zouden kunnen maken, in Rusland ligt opge-

het beginsel 'het leven gaat voor alles' stel ik een aanpak voor die je 'veiligheid voor alles' zou kunnen noemen.

'Veiligheid' heeft hier betrekking op de manier waarop de meeste mensen het grootste deel van hun tijd doorbrengen, hoe zij naar hun werk of studie gaan, en hoe zij deelnemen aan het openbare leven, de politiek inclusief, zonder dood of kwetsuur te hoeven vrezen.

'Veiligheid voor alles' volgt uit een ervaring die wij niet alleen kunnen aflezen aan de gebeurtenissen in Irak, maar ook in landen als Rusland: democratisering kan niet slagen zonder veiligheid. Wij in het Westen zijn geneigd te denken dat streven naar veiligheid in een land zou kunnen uitlopen op een dictatuur. Die zorg is niet ongegrond, en waarschuwingen zijn op hun plaats. Toch valt niet te ontkennen dat het recht op leven vóór alles gaat. Niet gedood, verminkt of gefolterd te worden zijn grondrechten die worden vermeld in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van de Verenigde Naties. Bovendien gaat het leven altijd voor de vrijheid.

Eerder heb ik laten zien dat de belangrijkste oorzaak van de instorting van democratische regimes is dat zij er niet in zijn geslaagd om te voorzien in de elementaire behoeften van de bevolking, met name op het gebied van de veiligheid; en niet, zoals vaak wordt gedacht, door de geleidelijke uitholling van wettelijke en politieke rechten. De Weimarepubliek is hiervan het voorbeeld bij uitstek en ook de ontwikkeling van Rusland sedert 1990 vormt er een illustratie van.

Wanneer politieke rechten en veiligheid botsen – wat doorgaans het geval is – geldt de stelregel 'veiligheid voor alles'. Ook in de omgang met schurkenstaten, landen met een zwak bestuur, en genocide is elementaire veiligheid het allerbelangrijkste voor wie streeft naar een stabiele wereldorde.

Neem Libië. In 2003 hebben de VN de economische sancties tegen Libië opgeheven toen het land de verantwoordelijkheid voor de aanslag op de vlucht PanAm 103 op zich nam en zich bereid verklaarde 2,7 miljard dollar schadevergoeding te betalen. Drie maanden later staakte Moammar Gaddafi vrijwillig zijn programma voor de productie van kern- en andere massavernietigingswapens. De Libische centrifuges en mosterdgastanks werden op een Amerikaans schip geladen en afgevoerd. En dat alles zonder dat er een schot werd afgevuurd.

Het is belangrijk hoe de internationale ge-

slagen. En toch leggen de Verenigde Staten in hun omgang met Rusland meer de nadruk op democratisering en mensenrechten dan op spijstofstoffen en kernwapens. Het budget van het programma van de (ex-)senatoren Nunn en Lugar dat zich richt op de ontmanteling van Russische kernwapens, is niet groter dan vóór 11 september 2001. De Russische president Poetin zou akkoord kunnen gaan met strengere controles op Russisch nucleair materiaal en wapens, als daar maar iets tegenover stond; dat soort controles zouden zijn eigen veiligheid vergroten, en wel tegen een geringe politieke prijs. Het is daarentegen niet aannemelijk dat hij de talloze ondemocratische maatregelen die hij de afgelopen jaren genomen heeft, ongedaan maakt. De reden is simpel: dat soort acties zouden direct zijn macht en zijn bestel in gevaar brengen. Voor landen als Nigeria, Egypte en Oekraïne, die in hun kernreactors uranium gebruiken dat ook voor kernwapens kan worden gebruikt, geldt een vergelijkbare redenering.

Tot voor kort bestond er brede overeenstemming dat de democratie in opmars was. Maar nu is duidelijk dat 'de wereld' niet aan het democratiseren is. In Rusland, Latijns-Amerika en op veel plaatsen in Afrika staat de democratie onder druk. Het blijkt dat democratie geen garantie is voor vreedzame betrekkingen met andere vrije landen. En het garanderen van een basisniveau van veiligheid is essentieel voor de ontwikkeling van democratische instellingen, niet andersom. Het Duitsland van na de oorlog, Japan en Italië volgden deze weg, net als Turkije en Mali, hoewel deze laatste twee landen nog een lange weg te gaan hebben.

De stelregel 'veiligheid eerst' betekent dat de buitenlandse mogelijkheden in landen die

tegen de nieuwe, democratische instellingen. De reden ligt voor de hand: de veiligheid wordt niet gewaarborgd.

Volgens het 'veiligheid vóór alles'-principe hadden de bezettingsmachten het op één na slechtste besluit moeten nemen: om te beginnen veel elementen van het oude regime aanhouden en geleidelijk aan proberen hen tot de democratie te bekeren. Dat is de les die de Verenigde Staten en hun bondgenoten in het naoorlogse en post-nazi-Duitsland hebben geleerd, en die zij nu hadden kunnen toepassen.

In Afghanistan zou dat hebben betekend: met de krijgsheren en de leiders van de grote etnische groepen samenwerken en hun uitgestrekte gebieden gunnen, zolang zij de veiligheid maar handhaafden en geen oorlog met elkaar zouden voeren. In Irak had men leiders van de Koerden en de shi'ieten veel meer verantwoordelijkheid voor de plaatselijke ontwikkelingen moeten gunnen, en had men in de sunnitische regio's leden van de Ba'athpartij aan de macht moeten laten. In gebieden met een gemengde bevolking, speciaal in Bagdad, hadden, net als in Belfast, Beirut en Jeruzalem, stadswijken net zo lang van elkaar gescheiden moeten worden tot er een stabiele regering met voldoende gezag gevestigd was. Daartoe was het nodig geweest plaatselijke milities intact te laten. De Amerikaanse strijdkrachten hadden zich ertoe moeten beperken botsingen tussen concurrerende milities te verhinderen, evenals pogingen om elkaar religieuze of ideologische gedragscodes op te dringen.

Dat het 'democratiseringsscenario' een dwaalweg is, is nergens duidelijker dan bij de vraag naar de plaats van het geloof in het openbare leven, en wel speciaal in de islamitische wereld. Het Westen is geneigd vooruitgang te associëren met secularisatie. Voor religieuze leiders en een van religieuze overtuigingen en waarden doordrongen bevolking is dit soort vooruitgang bedreigend. Een vorm van democratisering die moet dienen als vehikel van westers vooruitgangdenken is daarom gedoemd te mislukken. Een 'veiligheid vóór alles'-agenda heeft niet zozeer ten doel traditionele normen en waarden te veranderen, maar streeft ernaar dat religie zich zonder geweld manifesteert.

Het is een feit dat de meeste gelovigen – van welke godsdienst dan ook, de islam inbegrepen – niet democratisch gezind zijn, maar evenmin gewelddadig. In Irak heeft grootayatollah Ali Sistani, de hoogste autoriteit

**Diskwalificeer autoritaire
geestelijke leiders niet als
partners voor meer veiligheid**

van de shi'ieten, herhaaldelijk moorden, ontvoeringen en andere vormen van terreur veroordeeld en zijn steun uitgesproken voor vrije verkiezingen en recht en orde. Maar hij heeft zich niet uitgesproken voor volledige gelijke rechten voor mannen en vrouwen, of onbeperkte vrijheid van meningsuiting. Je zou hem en vele anderen 'gematigd ondemocratisch' kunnen noemen. Mettertijd zouden diverse religieuze en culturele groepen wellicht een meer democratische houding kunnen aannemen, maar zo ver is het nog niet. Dat mag hen echter niet diskwalificeren als bondgenoten in het streven naar meer veiligheid.

Tenslotte biedt het 'veiligheid vóór alles'-principe ook houvast voor gewapend ingrijpen ten behoeve van humanitaire doeleinden. De voorrang van het recht op leven houdt in dat de internationale gemeenschap overal moet ingrijpen waar genocide plaatsvindt.

In overeenstemming met de voorrang van het recht op leven dient iedere militaire interventie beperkt te blijven tot het handhaven van de veiligheid. Soldaten moeten niet worden ingezet voor opbouw van een land of voor 'wederopbouw'. Het is een dwaling dat een land dat in een ander land een volkenmoord verhindert, als redder tegelijkertijd ook politieke en economische hulp zou moeten bieden. Dan zou je ook wel van iemand die een medemens van de verdrinkingsdood redt, kunnen verlangen dat hij hem ook nog gratis zwemles geeft.

En 'veiligheid voor alles'-agenda is moeilijk te accepteren zolang men de hoop koestert dat de Verenigde Staten met bescheiden extra investeringen – een paar duizend militairen hier, strengere sancties daar, en nog wat extra hulp – overal ter wereld landen ingrijpend kunnen herstructureren. De gebeurtenissen van de afgelopen jaren hebben ons echter laten zien dat zelfs supermogendheden de werkelijkheid niet onbeperkt naar eigen goeddunken kunnen veranderen. Veiligheid scheppen is op zich al een reusachtige opgave. Dat veiligheid de prioriteit heeft, wil intussen niet zeggen dat men democratisering met vreedzame middelen zou moeten verwaarlozen. Men moet alleen het denkbeeld laten varen dat het mogelijk zou zijn dat proces te versnellen en van buitenaf te sturen. Democratie moet eigenlijk altijd in een land zelf groeien. Slechts met dergelijk realisme blijven wij onze waarden trouw, zonder onze veiligheid in gevaar te brengen.