

ZESTIENDE PACIFICATIELEZING

**Prolegomena voor een pacificatie  
tussen de volken**

Professor Dr. Eric Suy

*De zestiende Pacificatielezing werd gehouden te Dordrecht op 20 november 1999.*

*De Pacificatielezingen worden georganiseerd door de vzw De Pacificatielezingen te Gent.*

© Mys & Breesch, uitgevers te Gent  
Vlasmarkt 10, 9000 Gent  
Tel.: 09/223.64.71 – Fax: 09/223.13.64

Zonder de voorafgaandelijke toestemming van de uitgever mag geen enkele tekst of uittreksel uit deze publicatie worden weergegeven of in een elektronische databank worden ingevoegd, noch bij middel van fotokopieën of op een andere manier worden vermenigvuldigd.

Depot 1999/6175/52  
ISBN 90-5462-367-5

**B**ij de aanvaarding van de uitnodiging om dit jaar de pacificatielezing te houden, ben ik wellicht te voortvarend geweest. Ik ben immers geen historicus, alhoewel geschiedenis één van mijn hobby's is, en de kennis van de geschiedenis der internationale betrekkingen zelfs een *conditio sine qua non* is voor een goed begrip van het internationaal publiekrecht, dat mijn specialiteit is. Zo heb ik mij stilaan verzoend met mijn opdracht, in de overtuiging dat ik mocht spreken over pacificatie in de huidige internationale betrekkingen. De noodzakelijke binding met de Pacificatie van Gent, die deel uitmaakt van deze uitnodiging en opdracht, is tweeeërlei. Vooreerst bestond in 1576 de huidige vorm van de natie-staat nog niet, maar men kan aannemen dat de situatie van de entiteiten die het verdrag mede onderschreven, vergeleken kan worden met die van de huidige soevereine staten. Naast deze gelijkenis kan ik er geen andere vinden dan dat ikzelf een geboren Gentenaar ben, alumnus en doctor van de Universiteit van Gent, en dat de Pacificatie van Gent, in mijn internationale loopbaan, steeds het intrigerend voorbeeld is geweest van hoe het zou moeten kunnen in de zo conflictrijke internationale gemeenschap op het einde van de tweede millennium.

De titel die ik aan deze lezing gaf, is ongetwijfeld veel te ambitieus, en behoort waarschijnlijk tot het rijk van Utopia. Immanuel Kant had het over "Vom ewigen Frieden". Anderen hebben, in navolging van Abbé Saint Pierre, gepoogd de grondslagen te leggen van een georganiseerde internationale gemeenschap, een *Société des Nations* die uiteindelijk vorm zou krijgen in de Volkenbond, voorloper van de Organisatie van de Verenigde Naties. Deze had als hoofdzakelijk doel de internationale vrede en veiligheid - de pacificatie tussen de staten - te verwezenlijken door een systeem van collectieve veiligheid. Samengevat komt dit - overigens eveneens utopisch - systeem erop neer dat Staten het gebruik van geweld afzweren, en ermede instemmen dat een Veiligheidsraad, indien nodig, de uiteindelijke beslissing zou nemen om tot geweld over te gaan, daarbij gebruik makend van een troepenmacht die de Staten hem ter beschikking zouden

stellen. Geen enkele Staat zou dus nog zelf gewapenderwijze mogen optreden, behalve in geval van wettige zelfverdediging, of indien daartoe machtiging is verleend door de Veiligheidsraad. Is het derhalve verwonderlijk dat de internationale betrekkingen sedert 1945 eveneens gekenmerkt worden door permanente pogingen om het begrip van zelfverdediging zo ruim mogelijk te interpreteren? Maar dit was niet voldoende om de atavistische reflex van geweld te rechtvaardigen. Weliswaar stelt het Handvest van de Verenigde Naties in Artikel 2, § 4, "*in hun internationale betrekkingen onthouden alle Leden zich van bedreiging met of het gebruik van geweld tegen de territoriale integriteit of de politieke onafhankelijkheid van een staat*", maar deze grondwet beleidt zich ook tot het oude, Wilsoniaans, beginsel van het zelfbeschikkingsrecht der volken. Meteen wordt dus een formidabele mogelijkheid geschapen om de verbodsbepaling inzake het gebruik van geweld open te stellen voor een reeks uitzonderingen, naast de gevallen van wettige zelfverdediging en de toelatingen door de Veiligheidsraad. Artikel 2, § 4, verbiedt bedreiging met of gebruik van geweld "*tegen de territoriale integriteit of de politieke onafhankelijkheid van een staat*". Dus is niet ieder ander gebruik van geweld dan in de uitoefening van het recht op wettige zelfverdediging onwettig. Hieronder zou men, onder meer, het *humanitair interventierecht* kunnen onderbrengen.

### **Pacificatie als herstel van de vrede tussen Staten.**

Het internationaal publiekrecht of Volkenrecht kent, teruggaand tot de leerstellingen van Hugo Grotius, een lange en onafgebroken traditie op het gebied van de vreedzame regeling van tussenstaatse geschillen. Grotius' hoofdwerk *De jure belli ac pacis*, gepubliceerd in 1625, bevat beginselen en richtlijnen waarop het modern Volkenrecht nog steeds berust. De vrede en de pacificatie tussen Staten gebeuren door bepaalde diplomatieke middelen zoals: de besprekingen en de onderhandelingen, de goede diensten en de bemiddeling, die in artikel 33 van het Handvest van de Verenigde Naties vermeld worden als middelen voor "*pacific settlement of disputes*". Dit Handvest, waarvan de waarden tegenwoordig zoveel betwist worden, regelt echter alleen de verhoudingen tussen *Staten*, ook al begint deze *Grondwet van de internationale gemeenschap* met de woorden "*We the*

*peoples of the United Nations*". Na deze plechtige aanhef verdwijnt het begrip 'volken', en wordt dit, weerom voorlopig, vervangen door 'naties' in artikel 1, alhoewel hier een belangrijke referentie voorkomt naar het beginsel van 'zelfbeschikking voor volken'. In artikel 2 ontmoeten wij het begrip "*Members*" of "*Leden*". Het woord "*State*" ontmoeten wij voor het eerst in Artikel 2, § 4, dat meteen het basisartikel van het Handvest is, en dat ik eerder citeerde.

Vanaf dan gaat het Handvest enkel spreken over Leden en staten. Maar de praktijk van de Verenigde Naties wijst uit dat het zelfbeschikkingsrecht voor volken een belangrijke rol gaat spelen als motor van het dekolonisatieproces. Het verbod van gebruik van geweld, zoals vastgelegd in artikel 2, § 4, van het Handvest, krijgt een andere dimensie en een andere uitzondering wanneer het gaat om de uitoefening van dit zelfbeschikkingsrecht.

Het zelfbeschikkingsrecht der volken is ontegensprekelijk één van de basisbeginselen van het UNO-Handvest. Wat is echter zelfbeschikking? Indien het juist is dat 'volken' een recht op zelfbeschikking hebben, dan rijst nog de vraag: over welke volken gaat het? Wat er ook van zij, het gebruik van geweld is, in de huidige stand van het internationaal recht en van de internationale betrekkingen, geoorloofd wanneer het gaat om de uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht van de volken. De Veiligheidsraad en de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties hebben erkend dat gewapend geweld toegelaten was in de strijd tegen koloniale overheersing en vreemde bezetting. Gewapend geweld zou enkel gerechtvaardigd zijn in deze beperkte interpretatie van het zelfbeschikkingsrecht en de militaire pogingen om dit recht te onderdrukken zijn illegaal.

De opening van deze nieuwe uitzondering op het verbod van gebruik van geweld, heeft echter op haar beurt vragen doen oproepen die duiden in de richting van een verdere verwatering van het verbod op geweld. Wie aanspraak wil maken op het recht op zelfbeschikking, en daartoe geweld wil gebruiken is, al naar gelang de situatie of het spraakgebruik, een rebel of een terrorist waartegen wapengeweld wel toegelaten is. De internationale gemeenschap vereist in dit laatste geval dat dit geweld door de Staat niet excessief zou zijn. Er wordt in de praktijk zelfs verdedigd dat een Staat het recht zou hebben op een gewapende

interventie indien de situatie in een andere Staat van dien aard is dat zij een rechtstreekse bedreiging vormt, en derhalve kan geïnterpreteerd worden als een situatie van wettige zelfverdediging, ook al stelt het Artikel 51 van het UNO-Handvest dat er slechts sprake kan zijn van zelfverdediging in geval van een gewapende aanval.

De pacificatie tussen staten is derhalve een complex gegeven geworden. Terwijl het Handvest van de Verenigde Naties het heeft over de regeling van tussenstaatse conflicten, stellen wij vast dat de grote bedreigingen van de internationale vrede en veiligheid niet zozeer uitgaan van tussenstaatse dan wel van intra-staatse conflicten. Dit noopt ons tot de vaststelling dat de Organisatie van de Verenigde Naties niet geconcipieerd werd als een instelling tot beslechting van geschillen tussen volken. Interne gewapende conflicten of burgeroorlogen waren niet het voorwerp van het UNO-Handvest, integendeel! Bepaalt artikel 2, § 7, van het Handvest niet dat de Organisatie niet mag tussenbeide komen “*in aangelegenheden die wezenlijk onder de nationale rechtsmacht van een staat vallen*”?

Kortom, meer dan een halve eeuw Verenigde Naties hebben een ongehoorde reeks gewapende conflicten zien ontstaan waarvan het aantal slachtoffers dat van de Tweede Wereldoorlog ver zou overtreffen. En het merkwaardige van al deze conflicten is dat de betrokken partijen zich steeds hebben en blijven beroepen op het internationaal recht en, in het bijzonder, op het UNO-Handvest. Dit is een verheugende vaststelling. Staten willen het recht aan hun zijde hebben wanneer het erop aankomt om hun aanspraken en belangen, zelfs met geweld, te verdedigen. Minder verheugend echter is de vaststelling dat de internationale statengemeenschap deze ruime en lakse interpretatie van het geweldverbod schijnt te aanvaarden. Dit leidt tot het vals besluit dat *pacificatie door geweld* een aanvaardbare methode is geworden. Hoe anders moeten wij de interventies van de NAVO in Kosovo en van Rusland in Tsjetsjenië interpreteren? En is het Dayton-akkoord over Bosnië-Herzegovina soms niet het resultaat geweest van geweld? Vrede is zeker het uiteindelijk gevolg o.m. van oorlog. Maar een *duurzame vredesregeling* of pacificatie kan niet geconditioneerd zijn door geweld. Iets moet op het geweld volgen teneinde de bereikte vrede te behouden en zo mogelijk te vestigen. In het jargon van de Verenigde Naties wordt een onderscheid gemaakt tussen *peacemaking*, *peace-*

*keeping, peace-enforcement en peace-building*, al naar gelang de stadia van een conflictueel proces. Al deze begrippen moeten m.i. verenigd worden onder het overkoepelend begrip van *pacificatie, pacification* (E/F), wat in het Nederlands kan worden weergegeven als *vredestichtend*, alhoewel dit begrip recentelijk nog ruimer wordt opgevat als betrekking hebbend op het *voorkomen van conflicten*.

De pacificatie tussen de volken heeft twee aspecten. Ik wil het voornamelijk hebben over de preventieve pacificatie. Het zogenaamd recht op humanitaire interventie is een ander aspect dat hier niet aan bod kan komen.

### **De preventieve pacificatie.**

Boutros-Ghali, de vorige Secretaris Generaal van de Verenigde Naties, heeft in een merkwaardig en nog steeds actueel verslag, dat hij opstelde in opdracht van de staats- en regeringshoofden van de Veiligheidsraad, enkele nieuwe denkpistes geopend voor een moderne theorie van de internationale betrekkingen. De pacificatie - het woord wordt in genoemd verslag niet gebruikt - splitst zich op in de vier afzonderlijke, maar uiteindelijk toch onderling samenhangende, activiteiten waarover veel verwarring is ontstaan, wat een normaal verschijnsel is bij begrippen die zeer nauw bij elkaar liggen. Daarom wil ik er even bij stil staan om deze begrippen duidelijk te omschrijven.

*Peace-making* is de beginfase van het hele proces van vreedzame regeling der geschillen. Hoofdstuk VI van het UNO-Handvest heeft het niet alleen over de regeling van een geschil maar ook over *“elke situatie die tot internationale wrijving kan leiden of de aanleiding kan vormen tot een geschil”*. De partijen moeten zelf zoeken naar de passende methode voor de vreedzame oplossing. De Veiligheidsraad kan hen terzake bijstaan, en hen een ruggesteuntje geven door passende procedures en methodes aan te bevelen. Daaronder behoren alleszins de preventieve diplomatie en preventieve actie waarover ik straks iets meer wens te zeggen. *Peace-making* is dus niet wat sommige politici, militairen en media verstaan onder het opleggen van de vrede.

*Peace-keeping* gebeurt nadat een gewapend conflict, dat niet kon vermeden worden, voorlopig is stilgelegd door een staakt-het-vuren, een wapenstilstand of enig andere vredesregeling, en

de partijen bij het conflict hebben ingestemd met een vredesmacht die als hoofdzakelijke opdracht zal hebben toe te zien op de naleving van het bereikt vredesakkoord of de wapenstilstand. In het jargon van de Verenigde Naties spreekt men over 'blauwmutsen' en 'blauwhelmen'. Het is m.i. te weinig belicht dat één van de belangrijkste opdrachten van een vredesmacht erin bestaat om permanent te zoeken naar oplossingen voor toestanden die mogelijk het gewapend conflict opnieuw kunnen doen opslaan. In de praktijk werd, tijdens de laatste jaren, het mandaat van de 'peace-keeper' uitgebreid tot een inzet om de vrede te gaan opleggen: 'enforcing peace'.

*Peace-enforcement* en *peace-keeping* zijn twee totaal verschillende begrippen. Een vredesmacht berust op de instemming der partijen, en deze militairen zijn licht bewapend. Die bewapening dient voor zelfverdediging. Het malheur van de Verenigde Naties, voornamelijk in de jaren 1994 en 1995, is geweest dat er *peace-keeping forces* werden opgericht daar waar er geen vrede meer te vrijwaren viel. Tot overmaat van ramp werden dan aan deze licht bewapende militairen opdrachten gegeven om de vrede te gaan herstellen of, zo u wil, op te leggen. Dit is duidelijk een actie die zich situeert in hoofdstuk VII van het Uno-Charter. Een nauwkeurige analyse van dit hoofdstuk VII moet vandaag tot het besluit leiden dat de stellers van het Handvest in 1945 geleefd hebben zoals *Alice in Wonderland*. Van de oorspronkelijke idee om vrede op te leggen door een militair optreden van de Veiligheidsraad (het zgn. systeem van collectieve veiligheid) is enkel overgebleven de mogelijkheid van de Veiligheidsraad - indien de nodige stemmen, zonder veto van de permanente leden, aanwezig zijn - om lidstaten, individueel of in groep optredend, ook in het kader van een regionale organisatie, de toelating te geven om, met wapengeweld, situaties te gaan recht-trekken die een bedreiging of een verbreking van de vrede zijn, of een daad van agressie.

Dit optreden van de Veiligheidsraad gebeurde, na het einde van de Koude Oorlog, met succes en, voor het eerst na de Koreaanse oorlog (omdat de Sovjet-Unie afwezig was), tijdens de Golfoorlog (1990-1991), in Somalië met de UNITAF-operatie, in Rwanda met de *opération turquoise*, in Haïti door het zenden van een internationale troepenmacht onder de leiding van de Verenigde Staten. De vredesmacht van de Verenigde Naties in Bosnië kreeg na de desastreuse ervaring met de gijzelname van blauw-



helmen en de situatie in Srebrenica versterking van de Rapid Reaction Force in 1995. Dit leidde uiteindelijk tot de Dayton vredesverdragen en de door de Veiligheidsraad goedgekeurde IFOR en SFOR. In 1997 gaf de Veiligheidsraad toelating aan een internationale troepenmacht om op te treden in Albanië. Tenslotte wil ik verwijzen naar de resolutie 1244 van de Veiligheidsraad die, na de NAVO-interventie, een terugkeer betekende naar de legaliteit in Kosovo, en naar de toelating die de Veiligheidsraad verleende aan een internationale troepenmacht (*Interfet*) om tussen te komen in Oost-Timor. Tegenover deze constante praktijk van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties om *peace-enforcement* onder controle te houden, en om de wettelijkheid van dergelijke ondernemingen te rechtvaardigen, staat de éézijdige interventie van NAVO-landen in Kosovo in schril contrast. Als jurist begaan met de eerbied voor de Grondwet van de internationale statengemeenschap die de Verenigde Naties zijn, wil ik volgende zin voorlezen uit het artikel 51 van het Handvest: "...evenwel worden er geen dwangacties ingevolge regionale akkoorden of door regionale instellingen ondernomen zonder machtiging van de Veiligheidsraad". Dit zal vandaag mijn enige commentaar zijn bij het NAVO-optreden.

*Peace-building* is een laatste begrip in deze reeks van pacificatiebegrippen. Het gaat hier in feit over alles wat, na een gewapend conflict, verband houdt met het herstel van de vrede. Hiermede wordt niet zozeer de materiële wederopbouw bedoeld, die systematisch deel uitmaakt van het heropstarten van de economie. Centraal in het proces van *peace-building* is de vraag hoe de maatschappelijke verhoudingen op een zodanige manier kunnen worden geordend dat er geen conflicten meer ontstaan. De post-conflictuele opbouw van de vrede, *peace-building*, raakt aan dat element van de pacificatie dat, in de moderne doctrine van de internationale betrekkingen, *conflictpreventie* wordt genoemd. En dit brengt ons terug naar een stadium dat voorafgaat aan of deel uitmaakt van een vroege vorm van *peace-making*.

In de moderne leer van de internationale betrekkingen spreekt men graag over *conflictpreventie*, naar analogie met het bekend adagium: voorkomen is beter dan genezen. Medische faculteiten hebben trouwens inmiddels reeds curricula in preventieve geneeskunde ontwikkeld, waarbij aandacht wordt besteed aan behandelingen (in de ruimste zin van het woord) die gericht zijn op het voorkomen van kwalen. De Minister van Buitenland-

se Zaken van Zweden, Mevr. Anna Lindh, formuleerde het onlangs als volgt: *"In alle culturen en in iedere maatschappij is preventie iets heel normaal. Maatregelen worden genomen om de vernieling van de oogst door overstromingen of door ongedierte tegen te gaan. Het vee wordt beschermd tegen roofdieren. Waarschuwingssignalen worden geplaatst op spoorwegovergangen, en het luchtverkeer wordt gecontroleerd om ongelukken te voorkomen. Er bestaan verzekeringen voor nagenoeg alle menselijke activiteiten. Dit alles is het resultaat van preventief denken dat steunt op de onderstelling dat ongelukken en rampen kunnen vermeden worden indien je vooruitziend bent en voorbereid op het ergste... Het is de hoogste tijd om de ingewikkelde preventieve gebruiken die wij op het thuisfront kennen over te dragen en te versterken op het gebied van de internationale veiligheid"* (Create a Worldwide Culture of Conflict Prevention, in *The International Herald Tribune*, 18-19 september 1999).

Sommige theorieën van de internationale relaties gaan in dezelfde richting. Het komt erop aan waarschuwingssignalen (de zgn. knipperlichten) voor een nakende crisis te leren waarnemen en onderkennen. Dan kan er worden opgetreden om te vermijden dat de situatie explodeert in een gewapend conflict. Dit is een mooie stelling waarvan de omzetting in de praktijk heel wat voeten in de aarde heeft. Vooreerst knipperen er op de wereld voortdurend en overal lichten, die door velen worden waargenomen, maar meestal verschillend worden gedeut. De alarmbel wordt doorgaans geactiveerd door niet-gouvernementele organisaties die, spijtig genoeg, niet steeds door de bewindslieden *au sérieux* worden genomen. Deze laatsten hebben de nogal kwalijke gewoonte om eerst dan aan actief optreden te gaan denken, indien en nadat de openbare mening voldoende druk uitoefent door de mediatisering van de crisis. Het CNN-effect is reëel, en wordt doorgaans ook als hefboom gebruikt door ngo's met humanitaire roeping. De actie op het politiek niveau komt doorgaans langzaam tot stand omwille van een zeer ernstig dilemma. Het individueel optreden van Staten kan weliswaar vlug gebeuren, maar is minder efficiënt dan een collectief optreden waarvoor overleg en dus tijd nodig is. Verder zal een eventuele actie sterk afhankelijk zijn van de aard van de crisis. Natuurrampen leiden tot meer onmiddellijke internationaal georganiseerde en gecoördineerde solidaire acties dan de zgn. *"man made disasters"*.

Het knipperlichten- of "*early warning*" systeem veronderstelt dat er, in de internationale relaties, een centrale instantie zou bestaan waarvan het de taak zou zijn om de crisisfactoren te observeren en te evalueren, en om uiteindelijk de alarmklok te doen luiden. De Verenigde Naties kunnen zeker deze taak aan. De Organisatie beschikt inderdaad in nagenoeg iedere lidstaat over een informatiebureau of een vertegenwoordiging van één of ander agentschap of gespecialiseerde organisatie. Men kan zelfs stellen dat de Organisatie beter in staat zou moeten zijn om een correcte evaluatie te maken van wat er in een bepaald land leeft en beweegt, precies omdat de vertegenwoordigers van de Organisatie zich veel dichter bij de bevolking bevinden dan de diplomatieke vertegenwoordigers in de hoofdsteden. Dit is wellicht nog meer het geval voor de medewerkers of 'veldwerkers' van de niet-gouvernementele organisaties waarvan de ervaring en informatie een onschatbare bron van gegevens voor de diplomatieke vertegenwoordigers is geworden. In deze optiek moet er ernstig worden nagedacht over een betere, vluggere en meer systematische samenwerking tussen deze ngo's enerzijds, en de nationale en internationale instanties anderzijds op het gebied van de besluitvorming omtrent een eventueel te ondernemen preventieve actie. De toekenning van de Nobelprijs voor de Vrede aan *Artsen zonder Grenzen* is m.i. niets anders dan de erkenning van de voorname rol die niet-gouvernementele organisaties, door hun preventieve actie, spelen in de pacificatie tussen de volken.

### De preventieve actie

Onafhankelijk van de problematiek der waarschuwing, rijst de vraag of de internationale gemeenschap voldoende in staat is om, na de vaststelling dat er een crisissituatie in ontwikkeling is, preventief op te treden. Dit is een volledig nieuw concept op het domein van de pacificatie tussen de volken. De precedënten zijn relatief nieuw en schaars, wat echter niet betekent dat er geen hoop bestaat voor de ontwikkeling van deze techniek tot een aanvaardbaar en gangbaar systeem van internationale geschillenregeling.

Een eerste schoolvoorbeeld is de *preventieve ontplooiing*, in 1992, van een troepenmacht van de Verenigde Naties in de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië met de bedoeling

om te voorkomen dat het conflict in andere deelstaten van ex-Joegoslavië zou overslaan naar dit gebied. Deze preventieve actie van de Veiligheidsraad berustte evenwel op een uitdrukkelijke aanvraag van Macedonië. Verder kunnen de gevallen van *preventieve ontwapening* worden aangehaald in El Salvador, Mozambique en Kosovo. Het gaat hier om pogingen om, in specifieke conflicten, de handel in bepaalde wapensoorten, nl. kleine en lichte wapens, te beperken. In de meeste vredesregelingen, waarvan het de bedoeling is een einde te stellen aan de intra-staatse conflicten, komen ook bepalingen voor omtrent de *demobilisatie, de demilitarisatie en de vernietiging van bepaalde wapensoorten* als middel om een heropflakking van het conflict te helpen voorkomen. Als archetype kan het besluit van de Veiligheidsraad over de gecontroleerde vernietiging van alle wapens voor massavernietiging in Irak gelden. Het besluit 1244 van 10 juni 1999 van de Veiligheidsraad, om het Kosovaarse bevrijdingsleger te demilitariseren, en over de terugtrekking van alle militaire-, paramilitaire- en politie-eenheden uit Kosovo, is het meest recente voorbeeld.

Bij de preventie van intra-staatse geschillen en conflicten zal een grote aandacht worden besteed aan wat doorgaans ervaren wordt als de dieper liggende oorzaken. Alhoewel geen consensus bestaat omtrent deze oorzaken, kunnen er toch enkele worden aangehaald waaronder, in de eerste plaats, de ongelijkheid tussen de verschillende sociale groepen, gesteund op hun afstamming, ras of godsdienst. Doorgaans is het gevolg hiervan, dat de toegang tot de politieke macht niet voor allen dezelfde is. Deze frustratie, samen met een situatie van economische achteruitstelling en degradatie, die niet opgevangen wordt door een sociaal zekerheidssysteem, draagt in zich de kiemen van een gewelddadig conflict. De bevolkingsexplosie en de strijd om de controle over de economische rijkdommen zijn, in sommige gevallen, bijkomende oorzaken die het conflict en de gevolgen ervan, nog gaan intensifiëren. Deze oorzaken hangen op één of andere wijze ook samen met het bestaan van, op zijn zachtst gezegd, autoritaire regimes, en met een nagenoeg permanente schending van de mensenrechten. Wie iets aan deze onderliggende oorzaken tracht te doen, doet aan preventieve actie en aan pacificatie, niet enkel binnen de staat, maar ook in de tussenstaatse betrekkingen. De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties is, inderdaad, vaak tot de vaststelling gekomen dat intra-

staatse conflicten de internationale vrede en veiligheid kunnen bedreigen.

De preventieve actie houdt nooit op. Men kan ook nooit zeggen wanneer zij is geslaagd. Het is een permanente opdracht om conflicten te helpen vermijden of, om na een conflict, de vrede te herstellen of op te bouwen. Peace-building, of het scheppen van voorwaarden die een door een conflict gehavende maatschappij moeten in staat stellen om terug in vreedzame omstandigheden te functioneren, is een bijzonder ingewikkelde opdracht die, van geval tot geval, verschilt en die nu eens militaire, dan weer hoofdzakelijk burgerlijke, doch meestal gemengde aspecten heeft. De situaties in Kosovo en Oost-Timor zijn daarvan de meest recente, doch geenszins de exclusieve voorbeelden. De pacificatie in Bosnië sedert eind 1995 en het experiment in Cambodja van 1991 tot 1993 zijn gevallen waaruit leerrijke lessen kunnen worden getrokken.

Een eerste voorwaarde voor pacificatie is dat de betrokken partijen, vrijwillig of door noodzaak, de politieke wil hebben om tot een vergelijk te komen. De naam die eraan wordt gegeven, en de vorm ervan, is van weinig belang. Van meer fundamenteel belang is dat geëngageerde derden zich in dit pacificatieproces gaan inschakelen en er garant voor staan. Men denke hier aan de rol van de Verenigde Staten in het pacificatieproces in het Midden-Oosten en in ex-Joegoslavië. Namen als Carter, Camp David, Clinton, Wane River, Dayton en Holbrook zijn uit deze, al dan niet geslaagde pacificatiepogingen niet weg te denken. Wat Kosovo betreft hebben, na een moeilijk te rechtvaardigen militaire interventie, onderhandelingen binnen de G 8 geleid tot een akkoord dat in resolutie 1244 (1999) door de Veiligheidsraad werd bekrachtigd. Regionale organisaties zoals de Europese Unie, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa en de NAVO zullen, op het gebied van het toezicht op de naleving van het pacificatieproces, naast en in samenwerking met de Verenigde Naties, een belangrijke rol spelen. In andere continenten hebben analoge pogingen geleid tot een geslaagd pacificatieproces met de hulp van Australië, de Organisatie van Amerikaanse Staten en de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid. De wil van de partijen en de flexibiliteit van de diplomatie, gekoppeld aan de *Realpolitiek* van het ogenblik en de plaats, laten toe de meest diverse pacificatiemethodes en -middelen te formuleren. Het doel heiligt inderdaad de middelen. Welke zijn dan deze

middelen die, in het licht van de fundamentele wijzigingen die zich recentelijk in de internationale betrekkingen hebben voorgedaan enige kans maken in het pacificatieproces tussen volken op de drempel van XXIe eeuw.

### **Actuele pacificatiemiddelen**

1. De oprichting of het herstel van goed werkende staatsinstellingen lijkt centraal te staan in de bemoeiingen van de internationale gemeenschap om het hoofd te bieden aan de reeks crises tijdens het laatste decennium. Dit klinkt wellicht als een algemene formule, en zij behoeft dan ook nadere praktische invulling. De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties legt, als reactie op de verslagen van de Secretaris Generaal over intra-staatse conflicten, meer en meer de nadruk op hervormingen van de instelling van de uitvoerende macht die het dichtst bij de bevolking staat, nl. het politiekorps. Dit is een zeer belangrijke opdracht waaraan echter eerder schoorvoetend gevolg wordt gegeven. De vertegenwoordiger van de Verenigde Naties in Kosovo, Dr. Bernard Kouchner, beklagt er zich permanent over dat hij niet in staat is om ook maar een fractie van de noodzakelijke internationale politiemacht op de been te brengen. Dit mag deels te wijten zijn aan het feit dat de nationale politiemachten onbehandeld zijn, maar een diepere oorzaak is wellicht te zoeken in het gebrek aan professionele vaardigheid. De politie van Dordrecht is ongetwijfeld perfect op de hoogte van haar taak in deze stad, en oefent die ook naar behoren uit. Maar dit is niet zo evident voor een internationale politiemacht die bij hoogdringendheid moet uitgestuurd worden naar een verscheurd land waarvan de meesten de taal, de gebruiken, de geografie en, voornamelijk, de mensen niet kennen. Indien het belang erkend wordt van een goed functionerende politiemacht als voornaamste pacificatiehefboom, dan kan de vraag worden gesteld of de tijd niet gekomen is om over te gaan tot een oprichting van een internationale politieacademie waarvan de taak, anders dan die van Interpol en Europol, erin moet bestaan gemengde politie-éénheden op te leiden voor een snelle inzet in een moeilijke en vreemde omgeving

2. Moderne intra-staatse conflicten worden tevens gekenmerkt door hun hevigheid, omwille van de etnische of religieuze componenten ervan. Hun gevolgen zijn vernietigend voor de

bestaande sociale en economische structuren. Moorden op een massale schaal, die soms de trekken hebben van volkenmoord, leiden tot gedwongen vluchtelingenstromen, etnische zuiveringen en de daarmee gepaard gaande vernietiging van eigendommen en eigendomstitels. De terugkeer van de vluchtelingen en ontheemden, als element van pacificatie, geeft in de praktijk aanleiding tot de grootste juridische en praktische moeilijkheden, zodat men zich kan afvragen of het herstel van de *status quo ante* daadwerkelijk kan bijdragen tot de pacificatie van volken die tot de gruwelijkste methodes zijn overgegaan om elkaar uit te moorden. Is de herverdeling van de grond, in het kader van een bevolkingsverplaatsing met alle nodige compensaties, soms niet te verkiezen boven het zogenaamde ideaal van een multiculturele en multi-etnische maatschappij, die enkel als een schijnpacificatie kan instandgehouden worden door een vreemde militaire aanwezigheid.

3. Het herstel van de medische en sociale voorzieningen, alsmede van de infrastructuren die, als gevolg van het gewapend conflict, werden vernietigd, dragen ongetwijfeld bij tot het spoedig lenigen van het lijden, maar zijn geen wezenlijke bijdrage tot een betere verstandhouding tussen en pacificatie van de bevolkingsgroepen of volken. Het materiële herstel van het sociale en economische weefsel van een maatschappij is een noodzakelijke eerste stap naar meer welvaart, maar is niet in staat om bestaande antagonismen, die door het conflict vermoedelijk nog werden aangescherpt, op te heffen of te milderen.

4. Van meer fundamenteel belang is het doen eerbiedigen van de mensenrechten. Ik weet wel dat dit door sommigen zal worden afgedaan als een middel waarmede wij, in het Westen, ons geweten willen sussen. De praktijk leert echter dat volgehouden inspanningen terzake vruchtbare resultaten kunnen afwerpen. De pacificatie in Cambodja, Guatemala, El Salvador en Mozambique zijn hiervan voorbeelden. In andere landen is het resultaat ontgoochelend. Maar dit bewijst dat er geen eenvormig recept is. Overigens is ook de wil van alle betrokken bevolkingsgroepen om elkaar te eerbiedigen een noodzakelijke factor. De geschiedenis leert dat dit inzicht veelal slechts ten koste van langdurige en zinloze conflicten kan bereikt worden. De internationale gemeenschap, op het universeel en regionaal vlak, moet zeker een beroep kunnen blijven doen op de bundeling van krachten van niet-gouvernementele organisaties en van vredes-

operaties. In veel gevallen zal er, met behulp van experts, moeten gesleuteld worden aan de aanpassing van grondwettelijke en andere normatieve voorzieningen. De basisvereisten voor een behoorlijk bestuur (good governance) zullen, in een dialoog tussen alle geledingen van de civiele maatschappij, moeten uitgewerkt worden.

Hoe dit alles praktisch zal moeten verwezenlijkt worden zal afhangen van de intrinsieke kenmerken van iedere crisis en van diens componenten. Er moet gewaarschuwd worden voor een al te idealistische, naïeve en oppervlakkige aanpak van het pacificatieproces. Staten en internationale organisaties zullen de algemene richtlijnen moeten vastleggen. Maar het veldwerk zal moeten gebeuren in nauwe samenwerking met professionele ngo's die een solide ervaring hebben inzake pacificatie en socio-culturele vorming. Zij moeten als het ware de subcontractors zijn van de officiële instanties. Er moet ook gewaarschuwd worden tegen versnippering en multiplicatie van de krachten die soms het gevolg zijn van onderlinge naijver tussen de ngo's en van gebrek aan goede afspraken tussen de officiële instanties. Niet iedereen is even bevoegd voor pacificatieopdrachten overal ter wereld. Er moet tot slot gewaarschuwd worden voor een eurocentrische aanpak waarbij pacificatie wordt benaderd met Europese concepten van mensenrechten, behoorlijk bestuur en civiele maatschappij. Zeker hebben deze begrippen een universele waarde en betekenis. Een pacificatie kan echter pas slagen en een blijvend succes hebben indien zij rekening houdt met de specifieke behoeften en kenmerken van de maatschappij waarop zij zich toelegt. Wie dus waar en wat gaat doen, vereist een precieze en objectieve informatie over de aanwezige expertise, een permanente coördinatie en evaluatie tussen alle betrokken partijen.

De Carnegie Commissie voor het voorkomen van dodelijke conflicten beraamt de kostprijs van de zeven belangrijkste gewapende conflicten tijdens het laatste decennium, zonder de interventie in Kosovo, op 199 miljard dollars. Preventieve actie en effectieve pacificatie hadden tientallen miljarden dollars kunnen doen sparen, zonder te spreken van de honderden duizenden mensenlevens. Het opbouwen van een pacificatiecultuur is echter niet eenvoudig. De kosten ervan moeten nu gedragen worden, terwijl de resultaten in de verre toekomst liggen. Overigens zijn de resultaten niet tastbaar: het zijn de conflicten en oorlo-



gen die niet plaats vonden. Het moet ons dan ook niet verbazen indien preventieve pacificatie meer retorische dan substantiële steun zou krijgen. Maar hier past zeker en niet als stoplap, wat omtrent de Pacificatie van Gent werd gezegd: *“Men behoeft niet te hopen om te ondernemen, noch te slagen om te volharden”*.

---

DE PACIFICATIELEZINGEN TE GENT V.Z.W.

---

PACIFICATIELEZINGEN

- 1981 **Dr. Albert H. van den Heuvel\***  
HET IDEOLOGIELOZE TIJDPERK
- 1982 **Dr. Dirk Dolman\***  
HET PARLEMENT ALS PACIFICATIE
- 1983 **Prof. em. Dr. Edward Schillebeeckx**  
VREDE DOOR GERECHTIGHEID
- 1984 **Kees C.A.M. Middelhoff\***  
WORTELS VAN EEN MISVERSTAAN
- 1985 **Dr. Johannes G.C.A. Briels\***  
DE ZUIDNEDERLANDSE IMMIGRATIE OMSTREEKS  
1572-1630  
EEN VERGETEN BLADZIJDE UIT DE GESCHIEDENIS  
VAN DE NEDERLANDEN
- 1986 **Hella S. Haasse\***  
DE LAGE LANDEN EN HET PLATTE VLAK  
KANTTEKENINGEN BIJ EEN GEMEENSCHAPPELIJKE  
LITERATUUR
- 1987 **Prof. Dr. Han Entzinger\***  
IMMIGRATIE EN PLURALISME
- 1988 **Fons Rademakers en Roland Verhavert**  
DE NEDERLANDSE FILM
- 1989 **Jan Hoet**  
DE KUNST ALS WAARDE VAN MORGEN

- 1990 Maarten Mourik\***  
CULTURELE COËXISTENTIE IN EUROPA  
DE NOODZAAK VAN EEN NIEUWE PACIFICATIE
- 1991 Geert van Istendael**  
EN BELGIE HEEFT VLAANDEREN GEMAAKT
- 1994 Greetje van den Bergh\***  
TUSSEN HANDHAVEN EN VERDWIJNEN  
HET NEDERLANDS IN EEN EENWORDEND EUROPA
- 1995 Prof. Mr. Dr. Cees Fasseur\***  
VERBITTERING EN VERZOENING  
NEDERLAND EN ZIJN KOLONIALE NALATENSCHAP
- 1996 Prof. Dr. Herman Balthazar\***  
BRABANTSE EN HOLLANDSE PATRIOTTEN  
DE REVOLUTIETIJD IN NOORD EN ZUID, EENDER EN  
ANDERS
- 1997 Jérôme L. Heldring\***  
PACIFICATIE VAN EUROPA?

In 1989 en 1991 werd de lezing te Terneuzen georganiseerd.  
In 1996 werd de lezing te Leiden georganiseerd.

Van de met een \* aangeduide lezingen is er nog een brochure beschikbaar aan 150 frank of 10 gulden per exemplaar op het secretariaat van de vzw Pacificatielezingen te Gent, P/A Kasteellaan 72, B-9000 Gent, rekeningnummer KBC 442-7024991-87 voor Vlaanderen of rekeningnummer ING 68.55.06.495 voor Nederland.