



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Van inter-statelijke naar intra-statelijke conflicten: Een problematische ontwikkeling voor de internationale gemeenschap

Fox, M.E.

Citation

Fox, M. E. (1994). Van inter-statelijke naar intra-statelijke conflicten:: Een problematische ontwikkeling voor de internationale gemeenschap. *Bestuurskundige Berichten*, 9(4), 10-15. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3233833>

Version: Publisher's Version

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3233833>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Van inter-statelijke naar intra-statelijke conflicten:

een problematische ontwikkeling voor de internationale gemeenschap

Het einde van de Koude Oorlog, als laatste grootschalige inter-statelijk conflict, luidt een nieuw tijdperk van conflictpreventie in. Conflicten berusten steeds vaker op vaagheden zoals religieuze en etnische sentimenten dan op meer concrete kwesties zoals grondgebied en grensovergangen. De internationale gemeenschap, die zich vanaf 1945 heeft ingezet om escalatie van geweld tussen landen te voorkomen, komt nu voor het probleem te staan dat conflicten steeds vaker binnen de grenzen van een land blijven. Afgezien van de vraag of de internationale gemeenschap voorbereid is om dergelijke conflicten te beslechten, is het nog maar de vraag of er een legitimatiegrond bestaat om de soevereine grenzen van een land te veronachtzamen.

Marc Fox

Het einde van de Koude Oorlog heeft ons denken over conflictpreventie en crisisbeheersing ingrijpend beïnvloed. Tijdens de Koude Oorlog richtten conflictpreventie en crisisbeheersing zich op het beteugelen van geschillen en conflicten tussen de Noord Atlantische Verdrags Organisatie (NAVO) en het Warschaupact. Doel was het voorkomen van een gewapend conflict dat tot een oorlog tussen beide militaire blokken zou kunnen escaleren. Kenmerkend voor deze vorm van conflictpreventie en crisisbeheersing was dat Nederland per definitie partij was en dat de keuzevrijheid ten aanzien van de aard en omvang van de Nederlandse deelname ontbrak. Zou de afschrikking falen, dan eiste de algemene verdediging van het NAVO-gebied de inzet van alle militaire middelen, terwijl maatschappelijke en economische activiteiten ten dienste van de oorlogsinspanning zouden worden gesteld.

Bemoeienis met regionale geschillen of conflicten tussen derden was gedurende de Koude Oorlog een zaak die de nodige omzichtigheid vereiste. Vrijwel elk conflict werd in de sfeer van de ideologische confrontatie

tussen Oost en West geplaatst. De vrees was gerechtvaardigd dat bemoeienis met conflicten buiten het NAVO-verdragsgebied tot een ongewenste confrontatie tussen beide militaire supermachten zou kunnen leiden. Dit verklaart mede waarom de Nederlandse regering de afgelopen decennia terughoudend was met de inzet van militaire middelen buiten het NAVO-gebied, vooral voor vrede-afdwingende operaties.

Crisisbeheersing buiten het NAVO-gebied is sinds het einde van de Koude Oorlog de meest waarschijnlijke aanleiding voor de inzet van de krijgsmacht geworden. Het gaat hier om optreden in conflicten tussen derden. Het doel van dit optreden is toezicht houden op of afdwingen van een staakt-het-vuren of vredesregeling. Omdat in een "scheidsrechttersrol" wordt opgetreden, wordt dit wel arbitrale crisisbeheersing genoemd. Kenmerkend is dat de "scheidsrechter" bij aanvang van het conflict geen partij is en keuzevrijheid heeft wat betreft de aard en omvang van zijn deelname. Hij bepaalt op politieke gronden welke kosten maatschappelijk aanvaardbaar zijn.

Tijdens de Koude Oorlog is met deze vorm van crisisbeheersing bijna geen ervaring opgedaan en theorievorming erover heeft nauwelijks plaatsgevonden. Dit laatste is

belangrijk omdat goede besluitvorming alleen mogelijk is indien het "mechanisme" dat het conflict drijft wordt begrepen.

Inter- versus intra-statelijke conflicten

Het ontbreken van ervaring en theorievorming plaatst de internationale statengemeenschap voor grote problemen. Om deze zichtbaar te maken is het noodzakelijk een conceptueel onderscheid te maken tussen inter- en intra-statelijke conflicten. Deze vereisen namelijk een verschillende benadering.

Als gevolg van het Oost-West conflict heeft de theorievorming over crisisbeheersing zich de afgelopen decennia vooral gericht op inter-statelijke conflicten. Deze werden gekenmerkt door relatieve overzichtelijkheid:

- indien een land agressie tegen een ander land pleegt is er sprake van een duidelijke schending van de internationale rechtsorde en kan een "schuldige" worden aangehouden;

- politieke doelstellingen aangaande het ongedaan maken van de agressie kunnen relatief simpel worden geformuleerd;

- relatief eenvoudig kan worden bepaald hoeveel en welke militaire middelen noodzakelijk zijn voor het behalen van de politieke doelstellingen.

De Golfoorlog onderstreept de juistheid van deze stelling. Het heeft er echter alle schijn van dat wij ons decennia lang hebben voorbereid op een type conflict dat uitsterft. In 1990, het jaar van de inval van Irak in Koeweit, inventariseerde het Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) 31 grote conflicten: twee waren inter-statelijk (Irak-Koeweit en India-Pakistan); de rest waren intra-statelijke conflicten. In 1991 was er nog één inter-statelijk conflict (de Golfoorlog); momenteel is er geen enkel(1).

Dit beeld past in een trend die na de Tweede Wereldoorlog heeft ingezet: inter-statelijke conflicten worden steeds zeldzamer; conflicten hebben hoofdzakelijk een intra-statelijk karakter. Een tweede belangrijke

trend is dat etnische en religieuze geschillen een steeds grotere rol in lokale conflicten spelen. De jaren '80 worden wel gezien als het decennium van de opleving van etnische tegenstellingen en politiek-religieus fundamentalisme. Het gebrek aan ervaring met intra-statelijke conflicten die gevoed worden door etnische en religieuze sentimenten en het ontbreken van theorievorming over het beteugelen ervan, lijkt de internationale statengemeenschap momenteel op te breken. Dat is vooral een probleem omdat de internationale statengemeenschap zich in toenemende mate met dit soort conflicten wenst te bemoeien.

Een voorbeeld van deze ontwikkeling is te vinden in het conflict in het voormalige Joegoslavië waar de Russen zich hoe langer hoe meer irriteerden aan de "hotline" tussen de Verenigde Naties (VN) en het NAVO-opperbevel. Zij beschouwden deze als een westers onderonsje en wilden de macht van de VN dan ook inperken door over elk bombardement van te voren te overleggen ook al ging deze procedure lijnrecht tegen VN-resoluties in die zij zelf hebben getekend(2). In dit kader is de veranderende opvatting over het soevereiniteitsbegrip van belang. Inter-statelijke conflicten gaan per definitie gepaard met schendingen van de internationale rechtsorde. Dit legitimeert militair optreden. Bij intra-statelijke conflicten ligt dat minder duidelijk omdat hier niet de internationale rechtsorde wordt geschonden, maar de normen en waarden waaraan beschaafde leden van de internationale statengemeenschap zich zouden moeten houden. Een boeiende ontwikkeling is dat aantasting van deze normen en waarden, die onder meer in de Helsinki-documenten(3) zijn vastgelegd, in toenemende mate ingrijpen legitimeren bij grootschalige schendingen van de mensenrechten in soevereine staten. Soevereiniteit is niet langer heilig. De voormalige minister van Buitenlandse Zaken, Kooijmans, sprak reeds van "failed states" waarvan de soevereiniteit door de internationale statengemeenschap zou kunnen worden overgenomen(4).

De effectiviteit van militair ingrijpen

De vraag dringt zich op hoe effectief intrastatelijke conflicten door de internationale gemeenschap kunnen worden beteugeld. Conflictpreventie wordt met politieke en diplomatieke middelen uitgevoerd. Geschillenbeslechting is gebaat bij goede diensten en bemiddeling. Deze instrumenten, mits in een vroeg stadium toegepast, kunnen helpen voorkomen dat een geschil tot een (gewapend) conflict escaleert. Zonodig kan preventieve ontplooiing van strijdkrachten het politiek en diplomatiek handelen ondersteunen. Faalt conflictpreventie dan kan worden overwogen een staakt-het-vuren of vredesakkoord met militaire middelen af te dwingen.

Het succes van militaire interventie is sterk afhankelijk van de aard en omvang van het conflict. Intra-statelijke conflicten die gevoed worden door etnische en religieuze sentimenten blijken de internationale statengemeenschap voor grote problemen te plaatsen. Het heeft er alle schijn van dat etnisch geweld en religieus fundamentalisme worden aangewakkerd indien de staat de economische en fysieke veiligheid van een groep niet langer kan of wil garanderen. De internationale gemeenschap kan dan trachten de veiligheid van een onderdrukte groep te vergroten. In dit kader heeft bijvoorbeeld de discussie over het opheffen van het wapenembargo voor Bosnische moslims plaatsgevonden. Vergroten van de veiligheid van de onderdrukte



groep houdt echter in dat de internationale gemeenschap in zekere zin partij kiest. Daaraan zijn risico's verbonden. Het risico bestaat dat de internationale gemeenschap zelf in kampen uiteenvalt of dat de agressor zijn inspanningen vergroot, waardoor het lijden toeneemt.

Onconventionele oorlog

Conflicten waarin etnische en religieuze sentimenten een rol spelen worden veelal gekarakteriseerd door anarchie en chaos. Het conflict berust immers niet op concrete kwesties, zoals het veroveren van grondgebied an sich, maar veelal op het verkrijgen van bepaalde vrijheden of identiteit. Voor concrete kwesties valt uiteindelijk wel een rationele oplossing te bedenken; voor zaken als identiteit niet of nauwelijks. Een etnische of religieuze groep die voor zijn overleven vecht lijkt daarom bereid vrijwel elke prijs te betalen, enorme verliezen te aanvaarden, elke afspraak te schenden en dat heel lang vol te houden. Indien de internationale statengemeenschap partij kiest is de kans groot dat de vredesmacht slechts partij in het conflict wordt, zoals de Belgische VN-troepen in Ruanda is overkomen, waardoor het lijden zeker niet vermindert.

Een bijkomend probleem is dat de strijdende partijen een onconventionele oorlog voeren. NAVO-landen hebben zich de afgelopen decennia voorbereid op conventionele, interstatelijke oorlogsvoering waarbij partijen geacht werden zich aan het oorlogsrecht te houden. Etnische en religieuze groepen vechten daarentegen veelal volgens hun eigen regels en hanteren eigen normen en waarden. Bovendien worden dit soort conflicten niet uitgevochten door reguliere strijdkrachten, maar door ongeregelde strijdgroepen die veelal niet onder centraal gezag staan. Tenslotte bestaat neutraliteit in dit soort conflicten per definitie niet. Iedereen - mannen, vrouwen en kinderen - wordt automatisch ingedeeld in kampen en iedereen krijgt het etiket van combattant. De conclusie is duidelijk: intra-statelijke conflicten missen de aantrekkelijke overzichtelijkheid

van inter-statelijke conflicten. Agressors zijn niet makkelijk aan te wijzen en politieke doelstellingen voor ingrijpen zijn moeilijk te formuleren, zodat de benodigde militaire middelen niet goed kunnen worden bepaald. Dit heeft Willy Claes, de Belgische minister van Buitenlandse Zaken, inzake het verlies van tien Belgische VN-soldaten in Ruanda ertoe gebracht te constateren dat "Er in New York een grondig debat gevoerd moet worden over de rol van de VN-vredestroepen. Het voortduren van de experimentele chaos rond het statuut en de bewapening van de uitgezonden militairen kan niet langer getolereerd worden"(5).

Voorts is het onzeker wat de internationale gemeenschap met reguliere strijdkrachten, die zijn geoefend voor conventionele oorlogsvoering, kan uitrichten tegen ongeregelde strijdgroepen die een onconventionele oorlog voeren en niet onder centraal gezag staan. Afgezien van deze vraag wat er uitgericht kan worden is het bovendien nog maar de vraag of de onder internationaal gezag opererende militairen (in de NAVO of de Westeuropese Unie (WEU)) überhaupt iets willen uitrichten.

Zo weigerde de NAVO luchtsteun (in casu bombardementen) aan de VN-troepen rond Goražde te verlenen zonder een strategisch doel te hebben. Zomaar bombarderen omdat ergens de mensenrechten worden geschonden, is voor sommige politici een strategisch doel, maar niet voor de NAVO. Nu de Verenigde Staten en Rusland bijna alle strijdende partijen hebben gedwongen hun landkaart voor Joegoslavië te accepteren, hebben de militairen een strategisch doel. Vandaar dat de NAVO-vliegeniers nu de VN op hun wenken kunnen bedienen(6). Militaire interventie met als doel het afdwingen van een staakt-het-vuren of vredesregeling wordt door deze ontwikkelingen uiterst risicovol. Frank Wisner, de Amerikaanse onderminister van Defensie, constateerde in dit kader dat "Peacekeeping ventures have a frightening habit of being hard to get out of" en "No one wants to get into a mission that does not have clear definitions"(7).

De rol van de instituties

De internationale statengemeenschap blijkt na de Koude Oorlog zijn krachten te willen bundelen in de Verenigde Naties(8) en regionale arrangementen als de Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE)(9). De VN is echter als enige in staat militair ingrijpen te legitimeren en kan besluiten de uitvoering op te dragen aan de NAVO of de WEU. Een wezenlijk probleem is dat de VN in intra-statelijke conflicten die door etnische en religieuze sentimenten worden gevoed per definitie te laat optreedt. De reden is dat per geval eerst het probleem van de legitimatie van ingrijpen moet worden opgelost. Verder dwingt de VN in beginsel geen vrede af, maar tracht een staakt-het-vuren of een vredesakkoord te onderhandelen. Zowel voor intra- als inter-statelijke conflicten geldt dat succes pas kan worden geboekt indien:

- één of een aantal partijen een duidelijk overwicht hebben en de ander zich in een hopeloze positie bevindt en geen andere keuze heeft dan overgave;

- partijen zo veel verliezen hebben moeten incasseren dat ze voor een time-out kiezen om op adem te komen om daarna de strijd aan de onderhandelingstafel of weer met militaire middelen voort te zetten.

Een wezenlijk probleem is dat in het eerste geval de VN in zekere zin de winst van de winnende partij(en) legitimeert en zelfs beschermt. Voor beide situaties geldt dat voor crisisbeheersing de VN in beginsel afhankelijk is van de medewerking van de strijdende partijen. De facto is echter vaak het gevolg dat er voor de blauwhelmen niet veel anders te doen blijft dan toe te kijken bij de slachtpartijen (en zo nu en dan er zelf slachtoffer van worden), de rooftochten en de broedermoorden. Zowel in Somalië als in de Balkan en Ruanda bleek hoe snel hun tegenstrijdige opdracht als vredestroepen in schril contrast kwam te staan met alle oorlogsellende.

De pretentie van de VN om na de Koude Oorlog op te stijgen als de enige gezaghebbende vredesduif, wordt conflict na conflict

afgeschoten. De blauwhelmen in ex-Joegoslavië dienen als humanitaire schaaamlap voor de onmacht van de Europese Unie. In Somalië is de hongersnood gelenigd maar krijgshoofd Aided die op bevel van de Secretaris-Generaal van de VN, Boutros Ghali, moest worden gearresteerd, loopt nog steeds vrolijk rond. Ook vandaag zijn de rivaliserende clans niet ontwapend. In Ruanda was het de blauwhelmen aanvankelijk zelfs verboden mee te helpen aan de grootscheepse evacuatie-operatie. Zo cynisch kan peace keeping en de daaraan gekoppelde neutraliteit zijn.

De Verenigde Naties zullen ook morgen nog om meer gezag, meer soldaten en meer middelen vragen. Te vrezen valt dat de goodwill zachtjes is afgestorven aan de opeenvolgende fiasco's. De nationale verantwoordelijken die troepen toewijzen aan VN-missies zullen meer dan ooit geconfronteerd worden met prangende vragen van het thuisfront over zin en onzin van de gevraagde inspanning die zich tenslotte in mensenlevens vertaalt.

Zonder een duidelijk omschreven doel, de juiste middelen om hun opdrachten correct uit te voeren en met voldoende kansen om zich te verdedigen, zullen de blauwhelmen zich steeds lamelender gaan voelen als nuttige idioten van een wereldvreemd orgaan, ergens in New York. Wie kiest voor het leger, kiest voor risico's. Maar niemand kan van jonge militairen verwachten dat ze zich weerloos laten afslachten door wat Willy Claes "een gedrogeerde bende wildemannen" noemde(10).

Dilemma's

Aldus is een groot dilemma ontstaan. Enerzijds lijken schendingen van de normen en waarden van de internationale gemeenschap, naast schendingen van de internationale rechtsorde een legitimatie te worden voor militair ingrijpen in intra-statelijke conflicten. Anderzijds hebben we geen ervaring met dergelijke conflicten en ontbreekt theorievorming. Dit laatste maakt het onmogelijk goed inzicht te krijgen in de aard van etnisch en

religieus geïnspireerde conflicten en belemmert gestructureerd nadenken over oplossingen. Wel weten we dat conflicten die gevoed worden door etnische en religieuze sentimenten buitengewoon lastig zijn te beheersen en een lange adem vereisen.

Het ene dilemma leidt tot het andere: door televisiebeelden uit de oorlogsgebieden ontstaat een begrijpelijk maatschappelijk gevoel iets te moeten doen, waar de politiek al dan niet gedwongen door de publieke opinie op inspeelt (het CNN-effect). Maar in "iets doen" schuilt een gevaar. Leidt het niet tot een beëindiging van de strijd of het lijden, dan is de kans groot dat de legitimatie van het politiek handelen en het bestaansrecht van instituties, zoals de VN, de CVSE, de NAVO en de WEU, en krijgsmachten wordt ondergraven. En dat terwijl die in de NAVO-landen hun bestaansrecht na de Koude Oorlog opnieuw moeten bewijzen.

De politiek zit hiermee met een netelig probleem opgezadeld dat ze zelf niet heeft gewild en zeker niet zelf heeft gecreëerd. Het gesignaleerde dilemma is een ongewenst neveneffect van het einde van de Koude Oorlog, dat helaas slechts via vallen en opstaan kan worden opgelost. Het gezegde "al doende leert men" is hier wel een erg wrange realiteit. ◀ ◀

1. Zie hiervoor de hoofdstukken over "Major Armed Conflicts" in de SIPRI-jaarboeken vanaf 1990.
2. C. de Gruyter, "Blauwtjes in Bosnië; met bombardementen op Gorazde bereiken de VN geen vrede", Elsevier, jrg. 50, 1994, nr. 15, blz. 44-45.
3. Zie Appendix 1 in A. van Staden (red.), Tussen orde en chaos: de organisatie van de veiligheid in het nieuwe Europa: Leiden, DSWO Press, 1993, blz. 258-263.
4. De voormalige minister van Buitenlandse Zaken sprak hierover in zijn openingstoespraak voor de conferentie over "Peace Building" aan het Instituut Defensie Leergangen te Ypenburg, 1 juni 1993.
5. H. Camps, "Blauwtjes in Ruanda: de onmacht van de VN-troepen in zwart Afrika", Elsevier, jrg. 50, 1994, nr. 15, blz. 42-43.
6. De Gruyter, op.cit., blz. 44-45.
7. Interview met Frank Wisner, Under-Secretary of Defence, Jane's Defense Weekly, 21 augustus 1993, blz. 32.
8. P.R. Baehr, "De veiligheidsrol van de Verenigde Naties", in A. van Staden (red.), Tussen orde en chaos: de organisatie van de veiligheid in het nieuwe Europa: Leiden, DSWO Press, 1993, blz. 175-201.
9. Ph.P. Everts, "De CVSE en de Raad van Europa", in A. van Staden (red.), Tussen orde en chaos: de organisatie van de veiligheid in het nieuwe Europa: Leiden, DSWO Press, 1993, blz. 65-102.
10. Camps, op.cit. blz. 43. ◀ ◀