

# Vlaanderen en vrede in het buitenlands beleid

**Op basis van het onderzoek over de rol van vrede in het buitenlands beleid, stelt het Vlaams Vredesinstituut vast:**

- De Vlaamse Regering zet in haar buitenlands beleid, naast aandacht voor handel en economische belangen, in op de promotie van waarden zoals mensenrechten, duurzame ontwikkeling en Europese en multilaterale samenwerking. In het Vlaamse wapenhandelbeleid spelen elementen als mensenrechten, vrede en conflictpreventie een rol. Tijdens de eeuwherdenking van Wereldoorlog I in 2014-2018 werd door Vlaanderen expliciet de vredesgedachte gepromoot.
- De afgelopen jaren is de internationale en geopolitieke context waarin Vlaanderen zijn buitenlands beleid moet voeren ingrijpend gewijzigd. 2024 kondigt zich aan als een sleuteljaar voor het Vlaams buitenlands beleid. Vlaanderen zal als deelstaat van België mee het voorzitterschap van de Europese Raad opnemen. In datzelfde jaar zullen ook verkiezingen plaatsvinden. In de periode nadien zal een nieuwe regering gevormd worden en zullen nieuwe beleidsnota's over buitenlands beleid worden uitgewerkt.
- Landen als Noorwegen, Zweden en Zwitserland en regio's als Wales en Catalonië slagen er in om een geloofwaardig vredegericht buitenlands beleid te voeren, gefundeerd op een combinatie van een duurzaam, historisch gegroeid zelfbeeld als vredesgezinde actor en een effectieve inzet van middelen en beleidsinstrumenten.

**Aansluitend bij het onderzoek naar de rol van vrede in het Vlaams buitenlands beleid, adviseert het Vlaams Vredesinstituut**

- Aan het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering om de aandacht voor vrede in het Vlaams buitenlands beleid te verdiepen en duurzaam te verankeren als een van de waardengedreven dimensies van het beleid.
- Aan het Vlaams Parlement om
  - Het vredegerichte buitenlands beleid van de Vlaamse Regering nauwgezet te controleren, onder meer door op jaarlijkse basis het vredesbeleid te bespreken in de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking en Toerisme (zie hierboven), met input van het Vlaams Vredesinstituut en relevante middenveldorganisaties.
  - Te blijven inzetten op het formuleren van decreetgevende initiatieven en parlementaire resoluties waardoor vrede centraler komt te staan in het maatschappelijk debat en in het Vlaams buitenlands beleid.
- Aan de Vlaamse Regering om het begrip vrede te concretiseren voor de beleidspraktijk
  - Door inzichten uit het vredesonderzoek en een beleidsdialoog met belanghebbenden - inclusief het middenveld en kennisinstellingen - te

integreer in een nieuw richtinggevend beleidskader of visienota voor een vredegericht buitenlands beleid.

- Door de samenhang met andere, aan vrede gerelateerde waarden zoals mensenrechten en duurzame ontwikkeling in het beleid toe te lichten.
- Door bevoegdheden zoals onderwijs en wetenschap, erfgoed en cultuur, handel (inclusief wapenexport), economie en sociale economie, ontwikkelingssamenwerking, sociaal overleg, milieu en klimaat, landbouw en voedsel, welzijn en zorg veel actiever in te zetten als bouwstenen om internationaal aan vrede te werken en de grondoorzaken van conflicten aan te pakken. Concreet kan dat bijvoorbeeld door expertise-uitwisseling en het ondersteunen van innovatieve projecten en programma's rond:
  - o sociaal overleg, wederkerige en geweldloze arbeidsrelaties en maatschappelijke conflicthantering
  - o ontmijning en ontwapening
  - o gendergelijkheid en reproductieve gezondheid
  - o vredeseducatie en academische programma's zoals Scholars at Risk
  - o voedselzekerheid
  - o conflictpreventie
  - o wapenexportcontrole
- Aan de Vlaamse Regering om dit internationale, Vlaamse vredesbeleid duurzaam te verankeren door
  - In de beleidsnota Buitenlands Beleid structureel aandacht te schenken aan de vredegerichte dimensies in het beleid;
  - De betrokkenheid van relevante Vlaamse beleidsdomeinen en -makers bij dit vredesbeleid te stimuleren en te organiseren;
  - Naar analogie met het jaarverslag Wapenhandel op jaarlijkse basis over het vredesbeleid te rapporteren en van gedachten te wisselen in het Vlaams Parlement;
  - Structureel te blijven inzetten op het betrekken van expertise in het Vlaamse middenveld en bij Vlaamse kennisinstellingen bij het vredegerichte beleid.
  - Het vredethema hoog op de agenda van het buitenlands beleid te houden door vanuit de eigen bevoegdheden te blijven wegen op de intrafederale standpuntcoördinatie en -bepaling in Europese en multilaterale instellingen.
- Aan de Vlaamse Regering om inzake het Europees en multilateraal beleid
  - Vanuit de eigen bevoegdheden actief te blijven bijdragen aan Europese en multilaterale samenwerking;
  - Te blijven inzetten op een actieve diplomatieke vertegenwoordiging bij multilaterale organisaties;
  - Actief te blijven bijdragen aan de werkzaamheden van multilaterale organisaties, zowel op ministerieel, diplomatiek als expertenniveau.

# 1 Opzet van het onderzoek

Vlaanderen is op het internationale toneel een bijzondere regio. Dat heeft onder meer te maken met de Belgische staatsstructuur. De deelstaten van de Belgische federatie zijn ten eerste bevoegd voor de internationale dimensies van hun bevoegdheden (*in foro interno, in foro externo*). Er bestaat ten tweede geen hiërarchie tussen het deelstatelijk en het federaal niveau. Vlaanderen is op internationaal vlak dus soeverein in de gebieden waarvoor het bevoegd is. In het licht van die ordening voert Vlaanderen een eigen buitenlands beleid, met een eigen minister van Buitenlands Beleid en ministerie voor Buitenlandse Zaken. Binnen alle Vlaamse overheidsdepartementen zijn bovendien experts actief die hun beleidsdomein vertegenwoordigen in bilaterale relaties, op het Europese niveau en in multilaterale organisaties.

Inhoudelijk zet Vlaanderen in zijn buitenlands beleid sterk in op het behartigen van economische belangen. Daarnaast willen het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering ook inzetten op een waardengeïnspireerd beleid. Centraal in die waardengedreven insteek staan zaken als mensenrechten, duurzame ontwikkeling en Europese en multilaterale samenwerking. In het kader van de eeuwherdenking van WOI in 2014-2018 lag er ook een uitgesproken klemtoon op het promoten van vrede. Ook in het wapenhandelbeleid spelen mensenrechten, vrede en conflictpreventie een rol.

De afgelopen jaren is de internationale en geopolitieke context waarin Vlaanderen zijn buitenlands beleid moet voeren ingrijpend gewijzigd. 2024 kondigt zich bovendien aan als een sleuteljaar voor het Vlaams buitenlands beleid. Vlaanderen zal als deelstaat van de Belgische federatie mee het voorzitterschap van de Europese Raad opnemen. In datzelfde jaar zullen ook verkiezingen plaatsvinden. In de periode nadien zal een nieuwe regering gevormd worden en zullen nieuwe beleidsnota's over buitenlands beleid worden uitgewerkt. In deze context achtte het Vlaams Vredesinstituut het zinvol om in kaart te brengen welke rol vrede kan spelen in het Vlaams buitenlands beleid en hoe een vredesoriëntatie versterkt kan worden.

Om inspiratie op te doen en te leren van andere Europese staten en regio's die vredesoriëntaties in hun buitenlands beleid integreren, voerde een onderzoeksteam van de UGent in opdracht van het Vredesinstituut een studie uit naar drie Europese staten en vijf regio's (Noorwegen, Zweden, Zwitserland, Catalonië, Wales, Noordrijn-Westfalen, Hessen en Emilia-Romagna). Het Vredesinstituut analyseerde welke rol vrede speelt in het huidige Vlaams buitenlands beleid. Vervolgens werd in het licht van een vergelijkende analyse van de verschillende staten en regio's een reeks focusgroepen georganiseerd. Voor deze focusgroepen nodigden we vertegenwoordigers van de Vlaamse overheid en belanghebbenden met verschillende achtergronden uit. We gingen het gesprek aan met vertegenwoordigers van sociaaleconomische en sociaal-culturele middenveldorganisaties, de vredesbewegingen, wetenschappers en vertegenwoordigers van verschillende beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid. De doelstellingen van deze focusgroepen waren 1) in een participatief traject met verschillende beleidsactoren en belanghebbenden de mogelijkheden en beperkingen verkennen om vredesoriëntaties in het Vlaams buitenlands beleid verder te ontwikkelen en te versterken; en 2) concrete ideeën en beleidsinstrumenten onderzoeken op hun praktische haalbaarheid en draagvlak. In een laatste stap distilleerden we vijf sleutelinzichten uit het onderzoek. De aanbevelingen in deze adviesnota bouwen voort op de bevindingen van dit onderzoek.<sup>1</sup>

## 2 Randvoorwaarden, inspiratie en belang van een geloofwaardig vredegericht buitenlands beleid

Uit onze analyse blijkt dat een buitenlands vredesbeleid meer moet inhouden dan louter promotie en *branding* om geloofwaardig te zijn. Landen als Noorwegen, Zweden en Zwitserland en regio's als Wales en Catalonië funderen hun vredesbeleid op duurzame, historisch gegroeide zelfbeelden als vredesgezinde actor. Een tweede randvoorwaarde van een geloofwaardig vredesbeleid is een effectieve inzet van middelen en beleidsinstrumenten. Wie het belang van vrede verkondigt zonder dat om te zetten in concreet beleid, zal gauw het verwijt krijgen louter aan imagopromotie of *branding* te doen.

### Een geschiedenis van oorlog en conflict als inspiratie en beweegredenen

Uit onze analyse van het Vlaams buitenlands beleid en de focusgroepen met beleidsmakers en belanghebbenden blijkt *ten eerste* dat de geschiedenis van oorlog en conflict een inspiratiebron én een motivatie kunnen vormen voor Vlaanderen om vrede internationaal te promoten. Tijdens de Eerste Wereldoorlog werden in verschillende steden en dorpen oorlogsmisdaden gepleegd, moesten tal van mensen op de vlucht en was de Westhoek vier jaar lang het toneel van oorlogsgeweld op industriële schaal. Nieuwe wapentechnologieën zoals chemische wapens werden voor de eerste keer ingezet nabij Ieper. Ook in WOII werd onze samenleving geconfronteerd met oorlog en totalitair geweld. In Vlaanderen beseft men welke impact oorlog en geweld hebben op het leven van mensen, de economie en de samenleving. Deze geschiedenis vormt een inspiratie en motivatie voor Vlaanderen om beleid te voeren dat de grondoorzaken van gewelddadig conflict aanpakt en op een duurzame manier aan positieve vrede bouwt, zowel in de eigen samenleving als in de internationale politiek. Belangrijk is wel dat de geschiedenis in dit verband vooral een motivatie om rond vrede te werken vormt, en niet dient als een instrument om politieke of economische doelen te realiseren.<sup>2</sup>

Het onderzoek geeft aan dat kleine landen en regio's belang hebben bij vreedzame internationale relaties. Als open economieën en samenlevingen zijn ze een kruispunt van handel, cultuur en onderwijs. De interdependentie met andere landen is een sterkte, maar het maakt kleine, open landen en regio's ook kwetsbaar voor de destructieve impact van oorlogsgeweld. Ook de Vlaamse samenleving en economie zijn bijzonder kwetsbaar voor geopolitieke schokken.

*Ten tweede* hebben Vlaanderen en België doorheen hun geschiedenis een sterke ervaring opgebouwd inzake maatschappelijke conflicthantering en sociaal overleg. Verschillende breuklijnen in de samenleving werden gepacificeerd door middel van overleg en conflicthantering. De Belgische staatsstructuur, die Vlaanderen uitgebreide bevoegdheden geeft om op het internationale toneel te handelen, is daar een exponent van. De sociale dialoog en conflicthantering zijn historisch diep ingebed in het Vlaamse middenveld. Ook deze elementen kunnen een motivatie vormen voor Vlaanderen om met buitenlandse partners aan kennisuitwisseling te doen rond maatschappelijke overleg- en conflicthanteringsmodellen. Het onderzoek geeft aan dat buitenlandse partners hier interesse in tonen.

## Een effectieve inzet van middelen en beleidsinstrumenten

Een tweede randvoorwaarde voor een geloofwaardig vredesbeleid, zo toont het onderzoek, is een effectieve inzet van middelen. Wie het belang van vrede verkondigt zonder dat om te zetten in concreet beleid, zal gauw het verwijt krijgen louter aan imagopromotie of *branding* te doen. Tegelijk tonen onze analyses dat de slagkracht om vredesbeleid te voeren verschillend is voor staten en regio's. Staten zijn rechtstreeks lid van multilaterale organisaties en bondgenootschappen. Ze kunnen makkelijker inzetten op zaken als internationale conflictbemiddeling en militair ondersteunde vredesopbouwoperaties. Voor regio's is het gezien hun beperktere slagkracht belangrijk dat vredesbeleid en de daarvoor ingezette middelen en beleidsinstrumenten realistisch zijn en praktisch haalbaar blijven.

Vlaanderen heeft de grondwettelijke mogelijkheden én de bevoegdheden om op het internationale toneel rond vrede te werken. In zijn wapenhandelbeleid kan Vlaanderen sinds 2003 bijvoorbeeld inzetten op het aftoetsen van wapenexport aan zaken als conflictpreventie, vredesopbouw en mensenrechten. Vlaanderen beschikt ook over andere bevoegdheden om internationaal rond positieve vrede te werken: onderwijs en wetenschap, erfgoed en cultuur, handel, economie en sociale economie, sociaal overleg, milieu en klimaat, landbouw en voedsel, welzijn en zorg, .... Al deze bevoegdheden bieden mogelijkheden om op het internationale toneel acties en projecten te steunen en aan kennisuitwisseling te doen rond aspecten van positieve vrede.

Tegelijk geeft het onderzoek aan dat het voor beleidsmakers en belanghebbenden niet altijd duidelijk is hoe concrete projecten rond positieve vrede precies ingevuld kunnen worden. Dat heeft er mee te maken dat het begrip 'vrede' bijzonder breed is en vaak vaag blijft. Onze studie gaat aan de slag met een concrete afbakening en invulling van het begrip vrede om een effectief vredesbeleid mogelijk te maken.

## 3 Vrede: van vaag begrip naar concrete insteken

Wat betekent vrede? En wat betekent vrede voor buitenlands beleid? Uit de analyse blijkt dat het niet altijd helder is wat men precies onder vrede verstaat, ook niet in landen en regio's die expliciet zijn over hun ambitie om een vredegericht buitenlands beleid te voeren. Tijdens de focusgroepen bleek dat 'vrede' ook voor Vlaamse beleidsmakers en belanghebbenden een moeilijk te definiëren begrip is. Als vrede een concrete rol te spelen heeft in het Vlaams buitenlands beleid, moet het begrip dus helderder. Een eerste optie om dat te doen is, zoals in enkele van de bestudeerde staten en regio's lijkt te gebeuren, vrede als zodanig niet te definiëren, maar het te concretiseren door een reeks specifieke beleidsinstrumenten te ontwikkelen. Een tweede optie is om toch te proberen om vrede – op een voor het beleid relevante manier – te conceptualiseren en dan, op basis van dat conceptueel kader, concrete beleidsinstrumenten uit te werken.

In het onderzoek naar het Vlaams buitenlands beleid onderzochten we niet alleen de rol van vrede. We focusten ook op waarden die een theoretische link met vrede kunnen hebben, zoals mensenrechten en duurzame ontwikkeling. De analyse van het Vlaams buitenlands beleid maakte duidelijk dat Vlaanderen een breed spectrum van waarden naar voren schuift in zijn buitenlands beleid. Naast mensenrechten en gendergelijkheid wordt ook ingezet op de

democratische rechtsstaat, duurzame ontwikkeling, de internationale rechtsorde en Europese en multilaterale samenwerking. In het Vlaams wapenhandelbeleid speelt ook conflictpreventie een rol. Vlaanderen zet ook in op vredespromotie, hoewel momenteel minder uitgesproken dan bijvoorbeeld tijdens de periode van de eeuwherdenking van WOI. Voor enkele van deze waardengedreven dimensies van het beleid hebben de Vlaamse Regering en overheid beleidskaders uitgewerkt, meer bepaald voor mensenrechten, het Europees beleid, ontwikkelingssamenwerking en multilaterale samenwerking. Ook in het wapenhandeldecreet wordt een kader met normatieve criteria geëxpliciteerd. Minder duidelijk is echter hoe beleidsmakers de samenhang tussen deze verschillende waarden zien. Evenmin is duidelijk welke plaats vrede op dit ogenblik in het buitenlands beleid inneemt, laat staan welke betekenis aan het begrip gegeven wordt.

Welke rol kan vrede spelen in het kader van het buitenlands beleid? En hoe kan – op een voor de beleidspraktijk relevante manier – invulling gegeven worden aan vrede? Voortbouwend op de analyse van de staten en regio's, de focusgroepen en de literatuurstudie formuleerden we in het onderzoek twee sleutelinzichten:

*Ten eerste*, hoewel tijdens de focusgroepen beklemtoond werd dat het zinvol kan zijn om de waarden-geïnspireerde dimensies van het Vlaams buitenlands beleid te bekijken vanuit het perspectief van vrede, werd ook gesteld dat we voorzichtig moeten zijn om niet alle waardengedreven beleidsdimensies onder de brede koepel van vrede te plaatsen. Op die manier zou het makkelijk zijn om te verkondigen dat er al heel wat gebeurt onder de noemer van vredespromotie. Maar het beleid zou niet noodzakelijk aan helderheid en focus winnen. Dat is een belangrijke les uit dit onderzoek. Hoewel duidelijker kan worden geformuleerd in welke zin Vlaanderen een internationaal vredesbeleid wil voeren, lijkt het weinig zinvol om alle andere waarden te herleiden tot 'vredesbeleid'. Dat zou andere beleidsthema's onrecht aandoen. Hoewel mensenrechten en vrede bijvoorbeeld samenhangen, staat aandacht voor mensenrechten op zich als thema in het beleid.

*Ten tweede* is het zinvol dat beleidsmakers vastere grond onder de voeten krijgen om het begrip vrede relevant te maken voor de beleidspraktijk. Een zoektocht naar concrete en relevante invullingen van vrede gebeurt best door middel van een kruisbestuiving met inzichten uit de wetenschappelijke literatuur. In Vlaanderen is er expertise over vredesonderzoek waarop het parlement en de overheid beroep kunnen doen om deze kruisbestuiving tussen beleid en wetenschap vorm te geven. Deze oefening krijgt idealiter vorm in het kader van dialogen tussen beleidsmakers, parlementairen, belanghebbenden en onderzoekers.

In het recente vredesonderzoek worden verschillende benaderingen van vrede uitgewerkt. Hoewel sommige auteurs specifieke definitieën formuleren (bijvoorbeeld om vrede in verschillende contexten te meten), beklemtonen andere stemmen dat het niet altijd zinvol of nodig is om vrede op een eenduidige en uniforme manier te definiëren. Dat kan onrecht doen aan de veelheid aan betekenissen die aan vrede gegeven worden, zowel in de wetenschappelijke literatuur als in de praktijk. Wel is het zinvol om verschillende theoretische benaderingen van vrede te onderscheiden, zoals dagelijkse vrede, feministische vrede, agonistische vrede en ecologische vrede. Elk van die benaderingen vertrekt van een specifieke invalshoek, maar laat daarbinnen meerstemmigheid, debat en contestatie mogelijk. In de studie argumenteren we dat een aantal van deze benaderingen zinvolle perspectieven bieden voor de conceptuele omkadering van een vredesgericht Vlaams buitenlands beleid. In het rapport reikten we enkele richtingwijzers en oriëntatiepunten aan om te illustreren hoe conceptuele kaders uit het vredesonderzoek richting en invulling kunnen geven aan vredegericht buitenlands beleid:

- In het wapenexportcontrolebeleid kan Vlaanderen inzetten op vrede en conflictpreventie, in het bijzonder wat de controle op eindgebruik betreft. Deze inspanningen en de bijdragen van de Vlaamse Regering aan internationale controle op wapens en ontwapening kaderen in een multilaterale benadering van vrede.
- Bij uitbreiding kan de steun en actieve bijdrage van Vlaanderen aan internationale organisaties, zowel op Europees niveau als in het VN-systeem, gezien worden als een streven naar multilaterale vrede. Uit de analyse blijkt dat Vlaanderen sinds de aanvang van zijn buitenlands beleid sterk inzet op deze benadering van vrede. Behalve binnen de EU is Vlaanderen actief in organisaties zoals UNESCO, de Raad van Europa, de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO), de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), UNAIDS en de Voedsel- en Landbouworganisatie.
- De rol die gender- en LGBTQIA+-rechten spelen in het Vlaams buitenlands beleid kunnen gelinkt worden aan inzichten uit feministisch vredesonderzoek, zoals het streven naar gendergelijkheid en emancipatie. Verschillende dimensies in het Vlaamse beleid sluiten bij deze benadering aan, zoals de steun die gegeven wordt aan organisaties die opkomen voor de rechten van vrouwen en LGBTQIO+-mensen, en de klemtoon op seksuele en reproductieve gezondheid in de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking.
- Uit de interviews en de focusgroepen blijkt dat verschillende respondenten de sterke institutionalisering van allerhande overleg- en conflicthanteringsmodellen in het Vlaamse middenveld als een vorm van vrede percipiëren. Deze inzet op geweldloze vormen van conflicthantering sluit aan bij literatuur over agonistische vrede. In deze benadering wordt vrede niet gezien als het creëren van harmonieuze relaties of het beëindigen van conflict als zodanig. Conflict en contestatie worden gezien als intrinsieke elementen van een democratische samenleving. Van belang is wel dat conflict en contestatie zich afspelen in het kader van de democratische rechtsstaat, waarin conflictpartijen elkaar niet vijandig en gewelddadig tegemoet treden, maar erkennen als tegenstrever.

## 4 Vrede is niet alleen een waarde, het is ook een relatie

Een volgende benadering van vrede die we in het rapport uitwerken, is relationale vrede. In een relationele benadering gaat vrede om de aard en de kwaliteit van de relaties die je als staat of regio aangaat met andere internationale actoren. Anders geformuleerd: vreedzaamheid en wederkerigheid worden in deze benadering gezien als eigenschappen van de soort relaties die je bij voorkeur met anderen wil aangaan en onderhouden. Ook als die ander van jou verschilt of andere waarden aanhangt dan degene waar jij voor staat. Omgekeerd wil je geweld, dwang en vijandigheid in relaties vermijden.

Om deze benadering te illustreren, maken we in het rapport een onderscheid tussen verschillende vormen die relaties kunnen aannemen, waarbij we vertrekken van het onderscheid tussen negatieve en positieve vrede. Vreedzame internationale betrekkingen zijn relaties waarin de volgende zaken *afwezig* zijn: fysiek geweld (behalve in geval van zelfverdediging of een mandaat van de VN Veiligheidsraad); dominantie of dwang; bewapening



voor offensieve doeleinden (dit sluit het bouwen aan een defensiecapaciteit niet uit) of bewapening die strijdig is met het internationaal recht; en uitgesproken vijandigheid. In positieve termen uitgedrukt, spreken we van vreedzame relaties wanneer de volgende zaken *aanwezig* zijn: constructieve hantering van conflicten; coëxistentie zonder geweld; dialoog en samenwerking; verbinding en gemeenschappelijke grond.

Een relationele benadering van vreedzaam buitenlands beleid maakt een gedifferentieerde aanpak mogelijk. De manier waarop de internationale relaties van Vlaanderen vorm krijgen, zullen namelijk afhangen van de context en de actor waar het relaties mee aanknoopt of onderhoudt. In bilaterale relaties met buurlanden of in de context van de EU zullen het zoeken naar gemeenschappelijke grond, samenwerking en constructieve conflicthantering een belangrijke plek innemen. In het kader van de EU blijven waarden als gendergelijkheid belangrijke en expliciete richtbakens, ook in relaties met landen die afwijzend staan tegenover rechten voor LGBTQIA+-mensen (wat niet betekent dat het beleid over gendergelijkheid niet op een strategische of diplomatische manier benaderd kan worden). In de relaties met landen met verschillende culturele referentiekaders kunnen mensenrechten een toetssteen blijven, maar de relatie kan ook vorm gegeven worden op basis van respect voor verschil en wederkerigheid, dialoog en luisterbereidheid. Met staten met wie de relaties op gespannen voet staan, kan ingezet worden op conflicthantering en samenwerking in domeinen waar dat mogelijk is, terwijl er ook aandacht gaat naar de eigen veiligheidsbelangen en een cruciale doelstelling vooral het vermijden van (oorlogs)geweld is. Tot slot sluit een relationele benadering van vrede niet uit dat staten en regio's maatregelen nemen wanneer andere staten het internationaal recht schenden, bijvoorbeeld door agressieoorlogen te voeren of oorlogsmisdaden te plegen. Dit geweld staat immers haaks op vreedzame relaties. Het dient niet alleen expliciet veroordeeld maar ook gepast beantwoord te worden.

Wat het multilaterale beleid betreft, betekent deze relationele insteek voor het Vlaams buitenlands beleid dat de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement blijven inzetten op:

- een actieve bijdrage aan Europese en multilaterale samenwerking, vanuit de eigen bevoegdheden,
- een actieve diplomatieke vertegenwoordiging bij multilaterale organisaties
- een actieve bijdrage aan de werkzaamheden van multilaterale organisaties, zowel op ministerieel, diplomatiek als expertenniveau.

## 5 Bouwstenen voor vrede

Het onderzoek geeft aan dat de geloofwaardigheid van een vredegericht beleid samenhangt met een effectieve inzet van middelen en beleidsinstrumenten. Het is wel belangrijk dat vredesbeleid en de daarvoor ingezette middelen en beleidsinstrumenten realistisch zijn en praktisch haalbaar blijven. Hoewel Vlaanderen enkele sleutelbevoegdheden mist om zoals Noorwegen of Zwitserland een omvattend vredesbeleid op te zetten (bijvoorbeeld door bij te dragen aan militaire vredeshandhavingsmissies), kan het wel voortbouwen op enkele sterktes. Ten eerste ligt Vlaanderen op een kruispunt in Europa en deelt het zijn hoofdstad met de EU. Ten tweede beschikt Vlaanderen over tal van bevoegdheden die kunnen dienen als ideale vertrekpunten voor een vredesbeleid. Meer bepaald kunnen we verschillende van de Vlaamse bevoegdheden zien als 'bouwstenen' om aan positieve vrede te werken: onderwijs en

wetenschap, erfgoed en cultuur, handel (incl. wapenexport), economie en sociale economie, sociaal overleg, milieu en klimaat, landbouw en voedsel, welzijn en zorg, .... Hoe kunnen deze beleidsdomeinen bijdragen aan een vredegericht Vlaams buitenlands beleid?

Voortbouwend op het onderzoek beveelt het Vlaams Vredesinstituut aan de Vlaamse Regering aan om:

*Ten eerste* een richtinggevend kader uit te werken over de manier waarop Vlaanderen een vredegericht buitenlands beleid wil voeren. De Vlaamse overheid werkte dergelijke beleidskaders en visienota's al uit voor mensenrechten, multilaterale samenwerking, Europese samenwerking en het wapenhandelbeleid. In een richtinggevend beleidskader over vredesbeleid zou de overheid kunnen toelichten van welke concrete vredesinsteken het beleid vertrekt en wat de samenhang is met andere waardengerichte dimensies (zoals mensenrechten en duurzame ontwikkeling). Uit de focusgroepen blijkt, enkele kanttekeningen niet te na gesproken, dat er brede steun bestaat om zo'n beleidskader rond vrede uit te werken. Een kader biedt het beleid strategische oriëntatie en duurzaamheid. Bovendien biedt het duidelijkheid voor de verschillende beleidsdomeinen over hoe zij aan een vredegericht buitenlands beleid kunnen bijdragen. Meer bepaald kunnen concrete beleidsinstrumenten uit deze beleidsdomeinen (zoals subsidies voor organisaties die werken rond gendergelijkheid, kennisuitwisseling met buitenlandse partners over sociaal overleg of projecten inzake vredeseducatie) gelinkt worden aan vredesdimensies in het buitenlands beleid. Zo kan concreet en praktisch invulling gegeven worden aan een reeks beleidslijnen en speerpunten waarbij telkens verschillende beleidsdomeinen betrokken zijn.

*Ten tweede* voort te bouwen op de resultaten van de focusgroepen met beleidsmakers en belanghebbenden, en concrete acties en beleidsinstrumenten te toetsen op hun praktische haalbaarheid voor een vredegericht Vlaams buitenlands beleid. Tijdens de focusgroepen kwamen we tot volgende lijnen:

- Internationale conflictbemiddeling lijkt niet onmiddellijk een optie voor Vlaanderen
- Vlaanderen moet blijven inzetten op multilaterale samenwerking
- Het Vlaamse programma rond capaciteitsopbouw in Centraal- en Oost-Europese landen in de jaren '90 biedt enkele nuttige lessen, zoals de meerwaarde van het volhouden van inspanningen gedurende meerdere jaren
- In het licht van de sterke inbedding van overleg- en conflicthanteringsmodellen in onze samenleving kan Vlaanderen inzetten op kennisuitwisseling over de waarde en de methodieken van sociaal overleg en conflicthantering
- Respondenten benadrukken het belang van wederkerigheid, uitwisselingen en het versterken van relaties
- Vlaanderen beschikt over expertise inzake ontminning en wederopbouw na oorlog die zinvol kan zijn in samenwerking met internationale partners
- Het belang van programma's als Scholars at Risk wordt beklemtoond
- Een netwerk van Vlaamse onderzoekers die werken rond conflict, oorlog en vrede zou kennisuitwisseling kunnen versterken
- Een vredegericht buitenlands beleid wordt gelinkt aan het belang van vredeseducatie in de eigen samenleving
- Het oplijsten van een vredesbudget kan een zicht bieden op de inspanningen die Vlaanderen verricht voor vreedzaam en gewelddoos samenleven

In het rapport biedt het Vredesinstituut bijkomende suggesties om concrete acties en beleidsinstrumenten te koppelen aan vredegerichte insteken in het buitenlands beleid:

- Vanuit de bevoegdheid inzake wapenexport en de activiteiten van de Vlaamse overheid in de Europese werkgroep over wapenhandel (COARM) wordt de link gemaakt met conflictpreventie en multilaterale vrede. Breder gesproken wordt in het beleidsdomein handel ingezet op thema's als maatschappelijk verantwoord ondernemen en eerlijke handel. Dit hangt samen met relationele en – in de mate dat deze zaken besproken worden in internationale fora zoals de EU en de WTO – multilaterale vrede.
- Acties vanuit de beleidsdomeinen erfgoed, onderwijs, wetenschap en cultuur kunnen bijdragen aan vredeseducatie en een cultuur van vrede. Als ze worden ontplooid in het kader van internationale organisaties (zoals UNESCO en de Raad van Europa) dragen ze ook bij aan multilaterale vrede. Mogelijke acties en instrumenten in deze beleidslijn zijn het ondersteunen van projecten die streven naar het behoud van erfgoed, uitwisselingsprogramma's tussen studenten, docenten en praktijkexperts, culturele projecten rond co-creatie, en steun aan wetenschappers en studenten in nood (zoals in het Scholars at Risk-programma).
- Een beleidslijn met focus op gendergelijkheid, LGBTQIA+ en seksuele en reproductieve gezondheid past in een focus op feministische en relationele vrede. In de mate dat acties zich ontplooiën in het kader van organisaties zoals de WHO en UNAIDS dragen ze ook bij aan multilaterale vrede. Acties die Vlaanderen in dit kader nu al onderneemt zijn steun aan organisaties die opkomen voor LGBTQIA+-rechten en subsidies in het kader van de ontwikkelingssamenwerking met Mozambique.
- In het kader van beleidsthema's als werk, sociale economie en welzijn kan samengewerkt worden met het sociaaleconomische middenveld in Vlaanderen rond projecten over sociaal overleg, dialoog en bemiddeling. Ook acties rond waardig werk kunnen in deze beleidslijn passen. Deze beleidslijn past in agonistische en relationele benaderingen van vrede. Acties binnen de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO), waarbij niet alleen de overheid maar ook werknemers- en werkgeversorganisaties betrokken zijn, dragen ook bij aan multilaterale vrede. Mogelijke acties zijn uitwisselingsprogramma's en wederkerige kennisopbouw over sociale overlegmodellen en conflicthanteringstechnieken.
- Landbouw, voedselzekerheid en klimaatadaptatie zijn thema's die nu al aan bod komen in de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking en multilaterale samenwerking. Concrete acties zijn subsidies aan projecten en actieve aanwezigheid in organisaties als de Landbouw- en Voedselorganisatie en het Wereldvoedselprogramma. Zo draagt deze beleidslijn naast duurzame ontwikkeling ook bij aan multilaterale, ecologische en relationele vormen van vrede.

Er bestaat dus een brede waaier aan mogelijkheden om concreet invulling te geven aan een vredegericht Vlaams buitenlands beleid. Tegelijk beklemtoont het Vredesinstituut wel het belang van focus en strategische richting in het beleid. Een beleidskader of visienota kan helpen om deze focus te bepalen en te bewaken.

*Ten derde* om voor de uitwerking van een richtinggevend kader en het bepalen van concrete acties en projecten te werken met een breed opgevatte beleidsdialoog, waarbij het middenveld en kennisinstellingen met expertise in vredesonderzoek betrokken worden. Het is wenselijk ook het Vlaams Parlement bij deze dialoog te betrekken. Het Vredesinstituut denkt met de focusgroepen in het kader van deze studie een belangrijke aanzet te hebben gegeven voor zo'n beleidsdialoog. Maar het werk is nog niet af. Het is bijvoorbeeld nuttig om vertegenwoordigers

van verschillende beleidsdomeinen en belanghebbenden met elkaar in dialoog te laten gaan. Een dergelijke dialoog kan de beleidsnota inzake buitenlands beleid van de Vlaamse Regering die na de verkiezingen van 2024 zal aantreden inspireren en informeren.

## 6 Naar een Vlaams vredesbeleid

Het Vlaams Vredesinstituut pleit ervoor om een vredesinstek duurzaam te integreren in het Vlaams buitenlands beleid. Concreet houdt dat in:

- Het Vredesinstituut beveelt aan om in de beleidsnota Buitenlands beleid van de Vlaamse Regering structureel aandacht te voorzien voor de vredesdimensie in het buitenlands beleid. Concrete voortgang kan toegelicht worden in de jaarlijkse beleidsbrieven. Het is ook wenselijk dat de minister van Buitenlands Beleid op jaarlijkse basis in het Vlaams Parlement rapporteert over het gevoerde vredesbeleid, alsook over de plannen voor de toekomst. Een gelijkaardige rapportage en gedachtewisseling gebeurt nu ook al in het kader van het wapenhandelbeleid. Zo kan een jaarverslag over vrede geplaatst worden naast het jaarverslag over wapenhandel.
- Het Vredesinstituut beveelt aan om de verschillende Vlaamse beleidsdomeinen maximaal te betrekken bij het vredegerichte buitenlands beleid. De uitwerking van een richtinggevend beleidskader of een visienota (zie hierboven) kan daarbij helpen. Zo kan in alle relevante beleidsdomeinen getoetst worden hoe ze bijdragen aan de vredesinstek in het Vlaams buitenlands beleid. Bovendien kan zo ook de samenhang van het vredegericht buitenlands beleid gewaarborgd worden.
- In het kader van de Europese en multilaterale samenwerking moet de Vlaamse Regering standpunten coördineren en afstemmen met de andere leden van de Belgische federatie. Het Vredesinstituut beveelt de Vlaamse Regering aan om, vanuit de eigen bevoegdheden, te blijven wegen op de intrafederale standpuntbepaling zodat vredethema's hoog op de agenda van het buitenlands beleid van de Belgische federatie gehouden kunnen worden. In zoverre een aanpassing van de samenwerkings- en kaderakkoorden met betrekking tot de vertegenwoordiging in de Ministerraad van de Europese Unie en de vertegenwoordiging bij de internationale organisaties zou kunnen bijdragen aan een actiever vredesbeleid van Vlaanderen, ondersteunt het Vredesinstituut de vraag van het Vlaams Parlement en van de Vlaamse Regering om deze akkoorden aan te passen.
- De slagkracht van een vredegericht buitenlands beleid hangt samen met de mate waarin acties en beleidsinstrumenten voortbouwen op expertise die aanwezig is in het Vlaamse middenveld en bij Vlaamse kennisinstellingen. De reikwijdte van het beleid kan ook vergroot worden door in de projectwerking samen te werken met organisaties uit het Vlaamse middenveld, waar tal van organisaties hoe dan ook een internationale werking hebben. Daarbij verwijzen we ook naar vormen van stadsdiplomatie en lokale ontwikkelingssamenwerking. Zo profileert Ieper zich nationaal en internationaal als een vredesstad. Ook zijn veel Vlaamse burgemeesters lid van Mayors for Peace. Een Vlaams vredesbeleid kan met andere woorden voortbouwen op een stevige fundering in de Vlaamse samenleving. Het Vlaams Vredesinstituut beveelt de Vlaamse Regering

en het Vlaams Parlement aan om naar samenwerking te blijven zoeken met een zo breed mogelijk spectrum aan actoren in de Vlaamse samenleving.

Uit het onderzoek blijkt dat het Vlaams Parlement een cruciale rol vervult als motor van het waardengedreven buitenlands beleid. Het Vredesinstituut beveelt het parlement aan om

- Te blijven inzetten op het formuleren van parlementaire resoluties die aandacht vragen voor vrede en aan vrede gerelateerde waarden in het Vlaams buitenlands beleid. Normpromotie en principiële stelling innemen met betrekking tot vreedzame en geweldloze internationale betrekkingen is symbolisch van belang. Het parlement kan door middel van resoluties en parlementaire vragen ook richting geven aan het Vlaams buitenlands beleid.
- Het vredegerichte buitenlands beleid van de Vlaamse Regering nauwgezet en aandachtig op te volgen, onder meer door op jaarlijkse basis het vredesbeleid te bespreken in de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking en Toerisme (zie hierboven), met input van het Vlaams Vredesinstituut en relevante middenveldorganisaties.

### Eindnoten

- <sup>1</sup> Duquet, N., Haesebrouck, T. & Van Alstein, M. (2023). *Vlaanderen en vrede in buitenlands beleid. Kansen grijpen in turbulente tijden*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut.
- <sup>2</sup> Advies Honderd jaar Eerste Wereldoorlog in het teken van vrede, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, 2 februari 2012.