

Jaargang 31, nr. 139, 2007/2

- Transnationale ondernemingen en schendingen van mensenrechten
- Internationale migratie bij het begin van de 21ste eeuw
- Geweld tegen kinderen
- Interview met Generaal Vandingenen over UNIFIL 2
- Slavernij in 2007: mensenhandel

Wij, de volken van de Verenigde Naties verenigd voor een betere wereld

Reeds meer dan 60 jaar zetten de **Verenigde Naties** zich in voor een betere wereld. De werking van de VN kent een wisselend verloop. Toch blijft de VN een belangrijke plaats innemen in het menselijk streven naar een langdurige vrede en duurzame ontwikkeling.

De **Vereniging voor de Verenigde Naties** heeft tot doel de beginselen van de VN te verspreiden en de bevolking bewust te maken van de noodzakelijkheid van internationale samenwerking.

De VVN beoogt in Vlaanderen een betere kennis van en een beter begrip voor de werking en doelstellingen van de VN bij te brengen. Niet alleen de VN zelf, maar ook de verschillende hulporganen en gespecialiseerde organisaties komen aan bod. Als niet-gouvernementele organisatie volgt de VVN eveneens de Belgische inbreng en de mogelijke rol van Vlaanderen binnen de VN. De VVN wil op een objectieve, kritische en constructieve manier het debat rond internationale samenwerking en de rol die de wereldorganisatie hierbij kan spelen, voeren.

Wereldbeeld

Tijdschrift van de Vereniging voor de Verenigde Naties
(5 nrs. per jaar)
Jaargang 31 ! 2007/2 ! nr. 139

Verantwoordelijke uitgever en zetel

Prof. Dr. Jan Wouters, voorzitter
Instituut voor Internationaal Recht, KULeuven
Tiensestraat 41, 3000 Leuven
Tel. 016/32 51 22 – fax 016/32 54 64 –
jan.wouters@law.kuleuven.ac.be

Hoofdredacteur

Veronique Joosten
Universiteit Antwerpen – Faculteit Rechten
Universiteitsplein 1, 2610 Wilrijk
Tel. 03/820 29 27 – fax 03/820 29 40 –
veronique.joosten@ua.ac.be

Redactiecomité

Francis Baert (UNU-CRIS) ! Sven Biscop (KIIB) –
David Crikemans (UA) – Jan De Bisschop –
Eric De Brabandere (UGent) – Ria Heremans (VVN) –
Tom Ruys (KULeuven) – Neri Sybesma (VUB) –
Piet Willems (UGent) – Jan Wouters (KULeuven)

Correspondenten

Dominiek Benoot ! Charlotte Mertens ! Ann Pauwels !
Cedric Ryngaert

Auteursrichtlijnen

De redactie verwelkomt alle ingezonden artikels en opiniebijdragen over VN-verwante onderwerpen. De volledige auteursrichtlijnen zijn beschikbaar bij de hoofdredacteur en op de website.

Website

www.vvn.be

Lidmaatschap

€ 15 per jaar te storten op rekening nr. 001-0468369-32



Lid van de Unie van de Uitgevers van de Periodieke Pers

Met steun van de
Vlaamse overheid



Edito: Azië en mensenrechten

Wanneer over mensenrechten wordt gedebatteerd, neemt de Aziatische groep van de vijf geopolitieke groepen binnen de VN, wellicht de meest defensieve houding aan. Heel wat Aziatische landen staan immers niet alleen wantrouwig tegenover het door hen als Westers gepercipieerde concept van mensenrechten, maar hebben ook heel wat problemen om de mensenrechten te respecteren. Dat de Aziatische regio dezer dagen centraal staat op het VN Hoge Commissariaat voor de Mensenrechten in Genève is daarom niet toevallig. Vooreerst heeft de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, Louise Arbour, net een 11-daagse rondtoer in Centraal-Azië achter de rug. Deze trip bracht haar achtereenvolgens in Kirgizië (24-25 april), Tajikistan (25-29 april), Kazakstan (30 april-2 mei) en Turkmenistan (3-5 mei). De rondtoer maakt deel uit van de inspanningen om de betrokkenheid van het Hoge Commissariaat in de regio te verhogen. Zo'n verhoogde aanwezigheid van het Hoge Commissariaat, die wellicht de vorm zal aannemen van de vestiging van een regionaal kantoor, is broodnodig. Er is immers nog veel werk aan de winkel om tot een daadwerkelijke verbetering van de mensenrechten te komen in Centraal-Azië. Maar de uitdagingen blijven niet beperkt tot dit gebied, ook elders in Azië is er veel ruimte voor verbetering.

Het meest verontrustend is daarbij wellicht de situatie in Irak, zoals blijkt uit het onlangs gepubliceerde mensenrechtenrapport van de VN Bijstandsmissie voor Irak (UNAMI), dat bericht over de eerste drie maanden van 2007. Terwijl in Washington wordt gekibbeld over het al dan niet verbinden van een datum voor terugtrekking aan het vrijmaken van fondsen voor de oorlog in Irak, blijft het aantal slachtoffers ter plaatse toenemen. Terwijl de vorige negen rapporten mortaliteitscijfers bevatten, kon UNAMI deze keer geen statistieken meedelen. De autoriteiten weigerden UNAMI immers de toegang tot het cijfermateriaal van het ministerie van gezondheid. De Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen kon wel enkele cijfers vrijgeven: alleen al sinds het bombarderen van het al-Askari schrijn in februari zijn 730.000 Irakezen hun huizen moeten ontvluchten. Zij vervoegen de reeds ongeveer 1.2 miljoen ontheemden. De inspanningen om blijvende stabiliteit en veiligheid te brengen worden ondermijnd door zowel grootschalige niet-onderscheidende moorden als gerichte moordaanslagen. Zonder het vereiste onderscheid tussen burgers en strijders te maken, vallen gewapende groeperingen rechtstreeks burgers aan door zelfmoordaanslagen, ontvoeringen en standrechtelijke executies. Volgens UNAMI schenden deze systematische en wijdverspreide aanvallen op de burgerbevolking niet alleen het oorlogsrecht, maar komen zij neer op misdaden tegen de mensheid. Genoeg aanleiding voor de Mensenrechtenraad om zich – al dan niet tijdens een speciale sessie – over de situatie in Irak te buigen!

Veronique Joosten – Hoofdredacteur

Inhoud

Edito: Azië en mensenrechten <i>Veronique Joosten</i>	1
De verantwoordelijkheid van transnationale ondernemingen voor schendingen van de mensenrechten: de VN-Speciale Vertegenwoordiger stelt zijn rapport voor <i>Cedric Ryngaert</i>	2
Internationale migratie bij het begin van de 21ste eeuw. Een korte stand van zaken <i>Ronald C. Schoenmaeckers</i>	8
De EU, België, Vlaanderen en de VN: Geweld tegen kinderen wereldwijd in kaart gebracht <i>Philippe Henon</i>	18
In de kijker: Interview met Generaal Vandingenen over UNIFIL 2 <i>Tom Ruys</i>	22
Opinie: Slavernij in 2007: mensenhandel <i>Astrid Coates</i>	27
Actualiteit: Het VN-Mensenrechtencomité tikt enkele Europese landen op de vingers <i>Veronique Joosten</i>	33
Boekbespreking: <i>International Commissions and the Power of Ideas</i> van Ramesh Thakur, Andrew F. Cooper and Jonh English (eds.) <i>Francis Baert</i>	37
Nieuws in het kort <i>Neri Sybesma-Knol</i>	42



De verantwoordelijkheid van transnationale ondernemingen voor schendingen van de mensenrechten: de VN-Speciale Vertegenwoordiger stelt zijn rapport voor

door Cedric RYNGAERT

Docent Internationaal Recht, Universiteit Utrecht

In maart 2007 stelde John Ruggie, de Speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris-generaal van de VN voor Transnationale Ondernemingen en Mensenrechten, zijn langverwachte rapport voor aan de nieuw opgerichte Mensenrechtenraad.¹ De internationale gemeenschap keek reikhalzend uit naar dit rapport omdat verwacht werd dat Ruggie duidelijkheid zou scheppen over de verplichtingen die multinationals onder internationaal recht hebben, of net *niet* hebben. De verantwoordelijkheid van multinationals voor mensenrechtenschendingen begaan in ontwikkelingslanden met een zwak overheidsgezag is immers één van de hete hangijzers in mensen- en internationaalrechtelijke kringen.

Het was de Subcommissie ter bevordering en bescherming van de mensenrechten die in 2003 een schot voor de boeg loste door een reeks ontwerpnormen betreffende de verplichtingen van multinationals aan te nemen (deel 1). Die ontwerpnormen effenden het pad voor het mandaat van John Ruggie. Dit artikel zal kort de belangrijkste bevindingen in het basisrapport van Ruggie bespreken (deel 2). Steunend op het omvangrijke materiaal dat in het kader van het mandaat tot stand kwam, wil het echter vooral de grootste uitdagingen inzake de regulering van multinationals onder de loep nemen (deel 3).

Het zal blijken dat nog heel wat vragen onbeantwoord blijven, en dat Ruggies werk nog niet over is. Het is nu dus uitkijken naar een volgend rapport van de Speciale Vertegenwoordiger. In ieder geval stellen we vast dat multinationale ondernemingen nu reeds, onder druk van consumenten en NGO's, opvallende inspanningen hebben geleverd om erop toe te zien dat ze de mensenrechten in hun operaties niet met voeten treden. En dat is toch reden tot optimisme (deel 4).

De 'Ontwerpnormen inzake de Verantwoordelijkheden van Transnationale Ondernemingen met betrekking tot Mensenrechten' van de Subcommissie

Het mandaat van Ruggie is eng verbonden met de

rol die de Commissie Mensenrechten en vooral de Subcommissie hebben gespeeld op het vlak van de verantwoordelijkheid van multinationals voor mensenrechtenschendingen. In 2003 nam de Subcommissie de controversiële *Ontwerpnormen inzake de Verantwoordelijkheden van Transnationale Ondernemingen met betrekking tot Mensenrechten* aan,² die rechtstreekse verplichtingen oplegde aan ondernemingen. De ontwerpnormen kregen vooral vanuit de zakenwereld harde kritiek te incasseren. De Commissie Mensenrechten besliste daarom een Speciale Vertegenwoordiger aan te stellen, belast met een onderzoek naar de *standaarden inzake maatschappelijke verantwoordelijkheid en rekenschapsplichtigheid* van ondernemingen en *de rol van staten in het reguleren van ondernemingsactiviteiten*, en met een compilatie van goede praktijken van staten en ondernemingen: Harvard-professor John Ruggie.³

De ontwerpnormen van de Subcommissie – die een *ontwerp* zijn en bijgevolg geenszins bindend zijn – bevatten inderdaad een aantal mensenrechtenverplichtingen die rechtstreeks van toepassing zijn op ondernemingen, onder meer inzake gelijke behandeling, persoonlijke veiligheid, arbeid, corruptie, sociale, economische en culturele rechten, consumentenbescherming en milieu.⁴ Binnen hun *respectieve activiteits- en invloedssferen* zouden ondernemingen deze rechten moeten bevorderen en eerbiedigen, al zou de primaire verantwoordelijkheid voor de bevordering en eerbiediging van de mensenrechten wel nog steeds bij de overheid rusten.⁵ Ondernemingen zouden over de naleving van de mensenrechten die-



nen te rapporteren, onderworpen zijn aan internationaal toezicht, en slachtoffers van schendingen schadeloos moeten stellen.⁶

Dank zij de ontwerpnormen zou respect voor fundamentele rechten, anders dan onder de vrijwillige initiatieven, niet langer vrijblijvend zijn. Indien ondernemingen deze rechten schenden, zouden zij aansprakelijk zijn onder internationaal recht,⁷ en zou de VN hen daarop kunnen wijzen in het kader van haar toezicht op de nakoming van de mensenrechten. Door de ontwerpnormen wordt ook de problematiek van falende staten ondervangen – dit zijn staten met een nauwelijks of niet functionerend overheidsgezag die niet langer toezicht kunnen houden op de naleving van de mensenrechten op hun grondgebied. Ondernemingen actief op het grondgebied van een falende staat zouden de verantwoordelijkheid hebben om, bij afwezigheid van de primaire verantwoordelijke overheid, zelf een overheidstaak op te nemen en de verwezenlijking van de mensenrechten te bevorderen.⁸ (In de praktijk blijkt in ieder geval dat heel wat multinationale ondernemingen dit al doen in ontwikkelingslanden, en scholen, ziekenhuizen en gemeenschapscentra bouwen, en leraren en studenten betalen). Ten slotte garanderen de ontwerpnormen ook de gelijke behandeling van alle ondernemingen: de normen onderwerpen alle ondernemingen aan hetzelfde juridische regime, en voorkomen dus dat ondernemingen een competitief nadeel lijden door zich maatschappelijk verantwoord te gedragen.

De ontwerpnormen kregen echter al snel felle tegenwind. Die tegenwind kwam vooral vanuit ondernemershoek (hoewel er ook ondernemingen waren die de normen wel steunden).⁹ Heel wat normen die de Subcommissie identificeerde, zouden volgens de critici helemaal geen internationaal recht zijn, en ondernemingen zouden dus mensenrechten moeten eerbiedigen die *staten* niet eens moeten eerbiedigen. De ontwerpnormen zouden ondernemingen in een te negatief daglicht stellen, terwijl ondernemingen toch net de (sociaal-economische) mensenrechten bevorderen door jobcreatie en economische groei. Ook de impliciete verwerping van vrijwillige initiatieven door de ontwerpnormen (zoals bijvoorbeeld het Global Compact) vond weinig genade in de ogen van heel wat ondernemers, die immers, niet geheel onterecht, vonden dat die initiatieven in een constructieve en participatieve sfeer al heel wat vooruitgang hadden gebracht.

Wat de critici echter het meest voor het hoofd stootte, was dat de ontwerpnormen ondernemingen verplichtten om, op subsidiaire wijze weliswaar,

overheidstaken op zich te nemen. Volgens de normen zouden niet alleen staten, maar ook ondernemingen ervoor moeten zorgen dat personen binnen hun 'invloedssfeer' – wat dat ook mag betekenen – genoeg te eten krijgen, onderwijs genieten, en voldoende gezondheidszorg krijgen. De onderneming zou dan fungeren als een overheid, hoewel ze daartoe helemaal niet democratisch gemandateerd is, en – als winstnastrevende entiteit – er al helemaal niet organisatorisch op is afgestemd. De critici drongen er dan ook op aan het legitieme overheidsgezag in bepaalde gebieden te versterken in plaats van ondernemingen een slecht zittend *overheidspetje* op te zetten.

Bovendien zouden, op dit moment, enkel *staten*, en niet ondernemingen, juridisch gezien mensenrechtenverplichtingen hebben onder internationaal recht. Dit wil niet zeggen dat ondernemingen zomaar mensenrechten kunnen schenden. Het betekent wel dat het aan de *staat* is om ervoor te zorgen dat de mensenrechten op zijn grondgebied worden geëerbiedigd. De staat moet er dan maar voor zorgen dat ondernemingen mensenrechten niet schenden, door adequate wetten uit te vaardigen en af te dwingen. Indien hij dat niet doet, hoeven ondernemingen geen rechtstreekse verantwoording af te leggen aan een hogere norm van internationaal recht. Want dit internationaal recht komt precies tot stand tussen en door staten: het zijn staten die verdragen sluiten, ratificeren en implementeren.

Het rapport van Ruggie

Het zijn de critici van de ontwerpnormen van de Subcommissie die vooral tevreden zullen zijn met het rapport van John Ruggie. In zijn tussentijds rapport van februari 2006¹⁰ volgde hij de ondernemers al voor een groot deel. Hij omschreef de normen later in 2006 zelfs als een *treinwрак*.¹¹ Heel wat door de Subcommissie naar voren geschoven normen zouden inderdaad geen internationaal recht zijn, en de verantwoordelijkheid voor mensenrechten zou bij de overheid behoren te liggen. Toch identificeerde Ruggie een aantal normen die multinationals in alle gevallen moeten eerbiedigen, ook als de staat hun schending lijkt toe te laten. Dit zijn de zogenaamde *jus cogens*-normen, normen die zo belangrijk zijn voor de internationale gemeenschap dat niemand ervan kan afwijken, ook individuen niet. Concreet gaat het om het verbod op foltering, slavernij, dwangarbeid, oorlogsmisdaden, misdaden tegen de mensheid en genocide. Ondernemingen die deze misdaden plegen, of eraan medeplchtig zijn, zouden



wel rechtstreekse aansprakelijkheid onder internationaal recht oplopen, zoals ook individuen dat doen. Ook als ondernemingen het stilzwijgen bewaren, hoewel ze de mogelijkheid hadden om door de overheid gepleegde mensenrechtenschendingen te voorkomen, zijn ze mogelijk aansprakelijk. Ze zouden gebeurlijk kunnen worden vervolgd voor nationale rechtbanken, zoals bijvoorbeeld in de Verenigde Staten op basis van de *Alien Tort Claims Act*.¹²

Anders dan de Subcommissie dialogueerde Speciale Vertegenwoordiger Ruggie intens met de bedrijfswereld. Eén van de bezwaren van de bedrijfswereld tegen de ontwerpnormen van de Subcommissie was immers dat multinationals onvoldoende waren geconsulteerd in het wordingsproces van de ontwerpnormen, en precies daardoor in een negatief daglicht waren gesteld.¹³ Ruggie had onder meer een goed contact met de Internationale Kamer van Koophandel, de Internationale Federatie van Werkgevers en de Internationale Raad voor Mijnbouw en Metaal. Deze federaties bleken de idee van een zekere maatschappelijke verantwoordelijkheid voor ondernemingen niet ongenegen. Ruggies openheid zal daarbij zeker een faciliterende rol hebben gespeeld. Maar Ruggie consulteerde uiteraard niet enkel ondernemingen. Hij had gesprekken met iedereen die betrokken is bij transnationale ondernemingsactiviteiten: lokale gemeenschappen, NGO's, overheden, internationale organisaties en academici, en hij reisde de hele wereld af om alle protagonisten te ontmoeten.

Ondanks het mooie werk dat Ruggie leverde, kan het rapport enigszins teleurstellen, maar dat kan wellicht niet anders als je weet dat Ruggie slechts een termijn van anderhalf jaar had om een wel erg complexe materie te bestuderen. In plaats van vragen te beantwoorden lijkt het erop dat Ruggie in zijn rapport van 2007 veeleer *extra* vragen heeft gesteld. Ruggie doet een aantal vaststellingen, hij problematiseert, uit zijn bezorgdheid. Maar hij heeft geen duidelijke antwoorden klaar. Integendeel, het is allemaal toch ingewikkelder dan het op het eerste gezicht lijkt.

Ruggie stelt vast dat economische krachten en overheidscapaciteit in dit tijdperk van globalisering niet op elkaar zijn afgestemd. Hij benadrukt dat in de eerste plaats staten de verantwoordelijkheid hebben om ervoor te zorgen dat ondernemingen de mensenrechten respecteren, maar stelt tegelijk vast dat heel wat staten zich onvoldoende van die taak kwijten. Hij stelt vast dat een aantal initiatieven uitgaan van een *gedeelde verantwoordelijkheid* voor mensenrechtenschendingen: als staten zich terugtrekken, nemen

ondernemingen hun verantwoordelijkheid op *binnen hun invloedssfeer*. Maar Ruggie constateert evenzeer dat het onduidelijk is wat *gedeelde verantwoordelijkheid* en *invloedssfeer* precies inhouden. Hij stelt vast dat zelfregulering door ondernemingen innovatief is, maar ook dat zelfregulering zwakheden heeft. De overheid dient met allerlei stimulansen op de propen te komen, en *rekenschapsplichtigheid moet meer ingebed zijn in marktmechanismen*. Wat dit precies betekent, is evenzeer onduidelijk.

Verder dan de vaststellings- en problematiseringsfase was Ruggie in maart 2007 met andere woorden nog niet geraakt. Het onderzoek gaat dus verder. Ruggie vroeg daarom om een jaar respijt om zijn finale rapport voor te leggen. Interessant genoeg diende John Ruggie in maart 2007 evenwel samen met zijn hoofdrapport vier addenda in bij de Mensenrechtenraad. Deze addenda identificeren de belangrijkste uitdagingen waarvoor de internationale gemeenschap staat met betrekking tot de verantwoordelijkheid van multinationals voor mensenrechtenschendingen: de aansprakelijkheid van staten voor het gedrag van ondernemingen, de rechtstreekse aansprakelijkheid van ondernemingen voor mensenrechtenschendingen en de mogelijke extraterritoriale toepassing van (Westerse) wetten, mensenrechtenbeleid in managementpraktijken, en regionale of sectorale variaties in dit beleid. In het volgende deel baseren we ons deels op die rapporten en op een hele rist materiaal die in het kader van Ruggies mandaat werd verzameld. We trachten samen te vatten waarrond de hele discussie rond *een maatschappelijke verantwoordelijkheid van ondernemingen* nu eigenlijk precies draait, wat er al bereikt is, en wat er nog moet worden bereikt.

Uitdagingen

In de hele discussie rond maatschappelijke verantwoordelijkheid voor ondernemingen lijkt het er soms op dat de deelnemers ofwel voor ofwel tegen zo'n verantwoordelijkheid zijn. De waarheid ligt echter in het midden. Multinationale ondernemingen zijn *nu* immers al verplicht om de mensenrechten te respecteren en het milieu niet te vervuilen. Heel wat landen hebben wetten uitgevaardigd die de activiteiten van ondernemingen reguleren. De wet verplicht ondernemingen dan om zich maatschappelijk verantwoordelijk te gedragen. Vaak zijn die wetten een implementatie van internationale regels: de staat heeft tegenover andere staten de verplichting op zich genomen om die regels na te leven en ervoor te zorgen dat geen enkele persoon, inclusief rechtsper-



soon, ze overtreedt. In die zin kan een onderneming zonder twijfel aansprakelijk worden gesteld voor schendingen van de mensenrechten.

Het is echter een andere kwestie of ondernemingen rechtstreeks verplichtingen hebben *op basis van het internationaal recht*. Kunnen ondernemingen het *internationaal recht* schenden, ook als de staat waar ze actief zijn hen niets ten kwade duidt en misschien zelf niet eens gebonden is door internationale mensenrechtenverdragen? Zijn er bepaalde minimumnormen die ondernemingen, waar ter wereld ze zich ook begeven, en onafhankelijk van het lokale reguleringsniveau, *steeds* zouden moeten eerbiedigen?

In het huidige juridische systeem blijkt, zoals Ruggie vaststelde, dat er erg weinig minimumnormen zijn die rechtstreeks verplichtingen scheppen voor ondernemingen. Het zijn immers klassiek gezien *staten* die internationale regels maken en het zijn *staten* die er meteen ook aan onderworpen zijn. Staten hebben dit systeem nog niet gewijzigd om, over (of beter: onder) hun hoofden heen, ook private personen, zoals ondernemingen, te onderwerpen aan internationaal recht. Voorlopig is de internationale gemeenschap dus afhankelijk van de loyale uitvoering van internationale afspraken door staten.

Het is wellicht niet overdreven te stellen dat er op dit moment genoeg internationale afspraken tussen staten zijn. Ongeveer alle landen zijn partij bij de basisconventies over mensenrechten en arbeidsrechten. Maar de implementatie en afdwinging van die rechten door staten laat te wensen over. Het debat over de maatschappelijke verantwoordelijkheid van multinationals zou, zoals John Ruggie ook al stelde, veel minder dringend zijn als staten zelf hun verantwoordelijkheid opnemen. Maar dat gebeurt dus te weinig. Een aantal landen, doorgaans ontwikkelingslanden, hebben een zwakke overheidsstructuur en slagen er niet in om voldoende toezicht te houden op de eerbiediging van de mensenrechten op hun grondgebied. Soms knijpen overheden graag een oogje dicht om te voorkomen dat Westerse multinationals hun investeringen terugtrekken. Het is voor ondernemingsactiviteiten in die falende staten dat het *maatschappelijke verantwoordelijkheids*-discours in de eerste plaats bedoeld is.

Het wordt wel aanvaard dat ondernemingen op dit moment al aansprakelijk zijn voor zeer ernstige schendingen van de mensenrechten, zoals (medeplichtigheid aan) genocide, oorlogsmisdaden, misdaden tegen de mensheid, foltering, slavernij en dwangarbeid. Ondernemingen werden voor dergelijke schendingen ook al vervolgd, met name in de

Verenigde Staten. Zoals het recht nu is, zijn ondernemingen echter niet rechtstreeks aansprakelijk voor *andere* schendingen van de mensenrechten, zoals schendingen van fundamentele arbeidsnormen. Het zijn doorgaans die *andere* schendingen die een onderneming geneigd zal zijn te plegen.

Het staat staten uiteraard vrij om een internationale norm te creëren die ondernemingen ook voor die schendingen rechtstreeks aansprakelijk maakt. In een nog niet zo ver verleden hebben zij immers internationale normen gecreëerd die individuen rechtstreeks strafrechtelijk aansprakelijk stellen voor ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht. Het is dan zaak om die specifieke mensenrechten te identificeren waaraan ondernemingen zich moeten houden. Je kan immers niet verwachten dat ondernemingen zich aan hetzelfde normencomplex als staten moeten houden, aangezien ze in de eerste plaats winstgerichte entiteiten zijn. Sommige mensenrechten, zoals de rechten die van toepassing zijn op de werkvloer, zullen daarom belangrijker zijn dan andere. Mensenrechtenorganen (die toezien op de naleving, door staten, van verdragsverplichtingen) ondernemen overigens nu al pogingen hiertoe. Ze hebben staten op het hart gedrukt toezicht te houden op respect *door ondernemingen* van onder meer het verbod van discriminatie en het recht op water.

Eens de regels gedefinieerd, is een volgende vraag hoever die regels reiken: zijn ze enkel van toepassing op de activiteiten van de onderneming zelf, of ook op de activiteiten van (rechts-)personen waarover de onderneming invloed en controle uitoefent? Wellicht komt het erop aan de toezichtplicht van multinationals te veralgemenen, en de (Westerse) moedervennootschap aansprakelijk te stellen zo zij te weinig toezicht houdt op de mensenrechten- of milieu-impact van de activiteiten van haar dochtervennootschappen in ontwikkelingslanden of zelfs van lokale toeleveranciers. Door de afzonderlijke rechtspersoonlijkheid van ondernemingen te doorbreken vermijd je lacunes in de rechtsbescherming en versterk je de juridische dimensie van het maatschappelijke verantwoordelijkheidsdiscours. Westerse landen die de overzeese activiteiten van hun multinationals op die manier willen reguleren, zullen zich er echter voor moeten hoeden niet al te veel te interfereren in de sociaal-economische keuzes van ontwikkelingslanden, op het gevaar af het internationaal verbod van non-interventie te schenden.

Een aantal multinationals zullen zich uiteraard verzetten tegen *bindende* normering, en zeker tegen juridische (dus niet louter morele) aansprakelijkheid



voor de gedragingen van *andere* ondernemingen in hun invloedssfeer. Zij zullen pogen het huidige systeem, gebaseerd op vrijwilligheid, te vrijwaren door aan te voeren dat dit systeem wel degelijk werkt, en schendingen van de mensenrechten en het milieu voorkomt. Ze hebben daarin wellicht niet helemaal ongelijk. De trend in de reguleringspraktijk is inderdaad in de richting van *de*-regulering, dit is *minder* regulering. Overheden hebben gemerkt dat bepaalde doelen, vooral in de economische sfeer, ook bereikt kunnen worden met minder dwingende staatstussenkomst, door ze bijvoorbeeld over te laten aan zelfregulering door de privé-sector. De idee is dat de staat slechts moet tussenkomen als dat werkelijk nodig is om zwakkere partijen te beschermen.

Het valt in ieder geval niet te ontkennen dat heel wat multinationals hun best hebben gedaan om met mensenrechten en milieuoverwegingen rekening te houden in hun activiteiten, zelfs al verplicht de staat hen daartoe niet. Vaak doen ze dit omdat de consument dat vraagt. Consumenten zijn wellicht nog nooit zo bewust en goed geïnformeerd geweest als nu. Geholpen door NGO's eisen ze van producenten niet alleen kwaliteitsvolle producten. Ze eisen ook steeds meer dat die producten op eerlijke wijze, met respect voor mens en milieu, gemaakt worden.

Het is echter onduidelijk of vrijwillige regulering, op basis van een werkelijk sociale gevoeligheid of onder consumentendruk, wel werkt. Is het milieu en zijn de arbeiders beter af? Een belangrijk punt hierbij is dat ondernemingen erg goed zijn in het opvijzelen van hun imago door zich te positioneren als *verantwoordelijke ondernemingen*. Maar hoe weten we zeker of die ondernemingen zich op het terrein inderdaad verantwoordelijk gedragen? Een *mission statement* is maar een pennentrek, en goede voornemens kunnen leugenachtig of onhaalbaar zijn. Opdat vrijwillige regulering geloofwaardigheid verkrijgt, dienen een aantal voorwaarden vervuld te zijn, en daar hapert het op dit ogenblik bij de meeste ondernemingen.

Ten eerste kan je, door het veelvoud aan gebruikte gedragscodes en indicatoren, nauwelijks nog het bos door de bomen zijn. Als consument en activist kan je amper vergelijkingen maken tussen de duurzaamheidsprestaties van multinationals. Multinationals hanteren immers hun eigen criteria (niet toevallig die criteria die ze het makkelijkst kunnen vervullen). Als toeleverancier van verschillende multinationals kijk je daardoor ook tegen een huizenhoge administratieve last aan: Nike kan respect voor deze arbeidsrechten vragen, Reebok voor die, en Adidas voor nog andere. Uiteenlopende contractuele gedragscodes jagen de toeleverancier op kosten, en

zorgen ervoor dat hij gefrustreerd de handdoek in de ring gooit. Om aan deze bezwaren het hoofd te bieden heeft het *Global Reporting Initiative* een kader voor rapportering over duurzame ontwikkeling, met gemeenschappelijke standaarden en indicatoren, ontworpen.¹⁴ Duizend organisaties in zestig landen gebruiken het al. Idealiter bereiken ondernemingen in de nabije toekomst overeenstemming over een aantal kernstandaarden en -indicatoren, gebaseerd op internationale regels (zoals de beginselen van de IAO-verklaring uit 1998), die zij *steeds* moeten gebruiken. Ondernemingen kunnen die kernstandaarden dan aanvullen met specifiekere standaarden, afhankelijk van de sector of het land waar ze actief zijn.¹⁵

Ten tweede dienen ondernemingen, alvorens ze investeren in een ontwikkelingsland, de mogelijke impact van die investeringen op de mensenrechtensituatie te beoordelen. Ondernemingen schrijven wel vaak een milieueffectenrapport, soms omdat ze daartoe wettelijk verplicht worden, maar de potentiële risico's voor mensenrechten worden tot nu toe veronachtzaamd. Bij een *mensenrechten-effectenrapport* is het uiteraard cruciaal de lokale gemeenschappen te consulteren. Een aantal multinationals doen dit al, voornamelijk in de extractieve industrie (BHP Billiton, Anglo American, Statoil). In maart 2007 zou het *International Business Leaders Forum*, de *International Finance Corporation* (de tak van de Wereldbank die leningen aan private ondernemingen verstrekt en nu al scherp toezicht houdt op respect voor milieu en mensenrechten door zijn debiteurs) en het VN Global Compact een model voor een dergelijk rapport voor stellen. Het zou daarna getest worden, opdat een finaal model in 2009 kan worden gebouwt.¹⁶

Ten derde is de huidige manier van rapporteren te vrijblijvend. Het zijn immers de ondernemingen *zelf* die hun mensenrechtenbeleid beoordelen. Vaak hebben ze daarvoor wel gekwalificeerd personeel opgeleid. Maar omdat die interne revisoren uit de hand van hun broodheer, die de onderneming toch is, eten, rijzen onvermijdelijk vragen over de objectiviteit van de gevoerde controles. Het is in die optiek niet verrassend dat de meeste multinationals vinden dat ze op de goede weg zijn. Opdat de rapportering meer gezag zou hebben, moet er meer extern toezicht komen.

De overheid zou ondernemingen kunnen verplichten om externe en onafhankelijke revisoren aan te wijzen. Die oplossing was ook de uitkomst van de recente discussie rond *corporate governance*. Waar *corporate governance* goed ondernemingsbeleid ten



behoefte van de aandeelhouders behelst, is *corporate social responsibility* echter goed ondernemingsbeleid ten behoeve van de gemeenschap. De verantwoordelijkheid voor de benoeming van onafhankelijke revisoren aan de raad van bestuur of de algemene vergadering toewijzen in plaats van aan het management is goede *corporate governance* omdat die organen geacht worden het belang van de aandeelhouders – die toch de eigenaars van de onderneming zijn – te vertegenwoordigen. Maar of de raad van bestuur en de algemene vergadering ook de juiste organen zijn om het extern toezicht aangaande de *maatschappelijke* verantwoordelijkheid van de onderneming aan toe te vertrouwen, is twijfelachtig. Het is immers niet ondenkbaar dat ondernemingsmanagers een progressievere, holistische visie hebben op de ondernemingsverantwoordelijkheid, doordat ze, als niet-aandeelhouders, niet louter winstmaximalisatie nastreven. Belangrijk is wellicht om bij de selectie van CSR-revisoren ook NGO's en vakbonden te betrekken. Op die manier worden objectiviteit en onafhankelijkheid gegarandeerd.

Besluit

We kunnen besluiten dat multinationale ondernemingen zich er in het algemeen steeds meer van bewust zijn dat hun activiteiten negatieve gevolgen voor mens en milieu kunnen hebben. Hoewel het beter kan, zoals net betoogd, is het glas dus halfvol. Een *andere globalisering* lijkt zich te voltrekken, waarbij de burger als consument en activist van multinationals verantwoordelijkheid verwacht voor de wijze waarop zij produceren en ontginnen, voornamelijk in ontwikkelingslanden. Aangezien ondernemingen erg ontvankelijk zijn voor de mening van de burger, al was het maar omdat ze voor hun verder functioneren afhankelijk zijn van de portefeuille van die burger, heeft sociale druk geresulteerd in een aantal vrijwillige initiatieven van multinationals. Het is voornamelijk onduidelijk of die vrijwillige initiatieven werkelijk het verschil maken voor mensenrechten en milieu in ontwikkelingslanden. Verder onderzoek is daarvoor vereist.

Indien blijkt dat die zelfregulering onvoldoende is om het hoofd te bieden aan de uitdagingen die de globalisering van de activiteiten van multinationals stelt, dringt zich striktere overheidsregulering op. Het internationaal recht biedt nu al een kader om ondernemingen ter verantwoording te roepen. Maar dit kader is nog erg onvolledig. Ook hier is verdere verheldering vereist, voornamelijk wat de recht-

streekse verantwoordelijkheid van ondernemingen betreft. Indien blijkt dat overheden in ontwikkelingslanden zich te weinig inspannen om rekenschap van multinationals en hun toeleveranciers te vragen, dient het internationaal recht zo te evolueren dat die multinationals zelf verantwoording dienen af te leggen aan de internationale gemeenschap. Een internationale rechtbank of een onafhankelijke Westerse rechtbank zou die verantwoordingsplicht dan kunnen afdwingen door een forum te bieden waar slachtoffers klachten kunnen neerleggen.

Noten

- 1 Rapport beschikbaar op <http://www.business-humanrights.org/Documents/SRSG-report-Human-Rights-Council-19-Feb-2007.pdf>.
- 2 UN Doc E/CN.4/Sub.2/2003/12 (2003). De Subcommissie is een technisch hulporgaan van de VN-Raad voor de Mensenrechten (voor 2006 de Commissie voor de Mensenrechten) en levert heel wat nuttig voorbereidend werk op het vlak van de bevordering van de internationale mensenrechten.
- 3 VN-Mensenrechtencommissie, Resolutie 2005/69; Economische en Sociale Raad van de VN, Resolutie 2005/273.
- 4 *Id.*, letters B tot G.
- 5 *Id.*, letter A.
- 6 *Id.*, letter H.
- 7 *Id.*, nr. 23, dat stelt dat de “bewoordingen ‘internationaal erkende mensenrechten’ en ‘internationale mensenrechten’ de volgende rechten omvatten: burgerlijke, culturele, politieke, en sociale rechten, zoals genoemd in de International Bill of Human Rights en andere mensenrechtenverdragen, evenals het recht op ontwikkeling en de rechten erkend door het international humanitair recht, internationaal vluchtelingenrecht, internationaal arbeidsrecht, en andere relevante instrumenten aangenomen binnen het VN-systeem”.
- 8 Indien ondernemingen bij het uitoefenen van die taak een internationale onrechtmatige daad begaan, is die daad geëigelijk toch toerekenbaar aan de staat die zaak overheids-taak ‘uitbested’ heeft. Zie artikel 9 van de Ontwerpartikelen van de Commissie voor Internationaal Recht inzake de Aansprakelijkheid van Staten voor Internationaal Onrechtmatige Daden.
- 9 Zie bijvoorbeeld de 13 multinationals verenigd in de *Business Leaders Initiative on Human Rights*, <http://www.blihr.org>.
- 10 Beschikbaar op <http://www.globalpolicy.org/reform/business/2006/02srsreport.htm>.
- 11 J. Ruggie, opmerkingen op het forum over Corporate Social Responsibility Co-Sponsored by the Fair Labor Association and the German Network of Business Ethics, Bamberg, Duitsland, 14 juni 2006, beschikbaar op <http://www.reports-and-materials.org/Ruggie-remarks-to-Fair-Labor-Association-and-German-Network-of-Business-Ethics-14-June-2006.pdf>.
- 12 Zie over het criterium van medeplichtigheid in het bijzonder de Amerikaanse ATCA-beslissing in *Doe I v. Unocal Corp.*, 395 F.3d 932 (9th Cir. 2002), die voor medeplichtigheid van een onderneming aan mensenrechtenschendingen drie criteria vereiste: (1) praktische hulp bieden aan de feitelijke plegger van de misdaad; (2) het vereiste dat die hulp een aanzienlijk effect had op het plegen van de misdaad; (3) het feit dat de onderneming wist of had moeten weten dat haar handelingen zouden resulteren in een mogelijke misdaad, zelfs indien ze niet de bedoeling had dat het misdaad zou plaats-



- vinden.
- 13 Zie ook D. KINLEY, J. NOLAN & N. ZERIAL, "The Politics of Corporate Social Responsibility: Reflections on the UN Human Rights Norms for Corporations", 25 *Company & Securities Law Journal*, 2007, p. 35.
 - 14 <http://www.globalreporting.org>.
 - 15 Zie hierover ook een discussiepaper in het kader van het mandaat voor de Speciale Vertegenwoordiger van de VN-Secretaris-Generaal: *Reporting on non-financial performance*, 7 augustus 2006, <http://www.reports-and-materials.org/>

- Discussion-paper-reporting-7-Aug-2006.pdf.
- 16 Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises - Human rights impact assessments - resolving key methodological questions, 5 February 2007 (<http://www.business-humanrights.org/Documents/Ruggie-report-human-rtis-impact-assessment-5-Feb-2007.doc>).

Internationale migratie bij het begin van de 21ste eeuw. Een korte stand van zaken

door Ronald C. SCHOENMAECKERS¹

Deze bijdrage heeft geenszins de pretentie om een uitgebreid, laat staan een exhaustief, beeld te geven van het complexe fenomeen van internationale migraties. Het geeft niet meer dan een schets van de migratiebewegingen begin van de 21ste eeuw. Daarnaast geeft het enkele bedenkingen op basis van deze (partiële) statistieken en in de marge van recente ontwikkelingen aangaande internationale samenwerking.

Inleiding

Het jaar 2006 was het jaar van *internationale migratie*. Om te beginnen was dit onderwerp het jaarthema van de 39ste zitting van de Commissie voor Bevolking en Ontwikkeling (CPD), die van 3 tem 7 april 2006 plaatsvond in het hoofdkwartier van de VN in New York. De CPD is één van de tien functionele commissies van de Economische en Sociale Raad. De CPD is opgericht in oktober 1946, amper één jaar na de oprichting van de VN zelf (juni 1945).² De CPD heeft als mandaat het opvolgen van de uitvoering van het ICPD-Actieprogramma, zijnde het programma overeengekomen tijdens de Internationale Conferentie voor Bevolking en Ontwikkeling, die in september 1994 in Caïro heeft plaatsgevonden.³

Daarna heeft op 14-15 september 2006 bij de VN in New York een *High-level Dialogue* plaatsgevonden over het onderwerp Migratie en Ontwikkeling. Deze gebeurtenis werd georganiseerd in het kader van de 61ste zitting van de Algemene Vergadering van de VN. Voor een stuk is de CPD van april hiervoor een voorbereidende vergadering geweest. Eén van de beslissingen van deze *UN High-level Dialogue* is de

oprichting van een *Global Forum on Migration*. Een eerste vergadering van dit forum is gepland voor de zomer van 2007 en zal in België plaatsvinden

Als voorbereiding op de *UN High-level Dialogue* heeft België trouwens in het begin van het jaar, op 15-16 maart 2007 om precies te zijn, de Conferentie over Migratie en Ontwikkeling georganiseerd. Het ging over een gezamenlijk initiatief van het Koninkrijk België, de Internationale Organisatie voor Migratie⁴ de Europese Commissie, en de Wereldbank.⁵ Enkele dagen vóór deze Conferentie (hoewel los daarvan) had het Belgische Platform voor Bevolking en Ontwikkeling een internationaal seminarie georganiseerd over Migratie en Ontwikkeling. Het Platform voor Bevolking en Ontwikkeling is een initiatief van de civiele maatschappij en werd opgericht in april 2000 met de steun van het VN Informatiecentrum. Het Platform heeft meer bepaald als doel het opvolgen van de implementatie van het Caïro-Actieprogramma. Van bij zijn oprichting organiseert het Platform een internationaal seminarie over het jaarthema van de CPD. Eén van de objectieven van het seminarie is het formuleren van aanbevelingen die tijdens de zitting in New York worden uitgedeeld aan de deelnemers. Het laatste seminarie (van 1



maart 2007) had als thema *Population Ageing. Towards an Improvement of the Quality of Life?* (het jaarthema van de 40ste CPD zitting, die begin april 2007, zal worden gehouden, is *The changing age structures of populations and their implications for development*).⁶

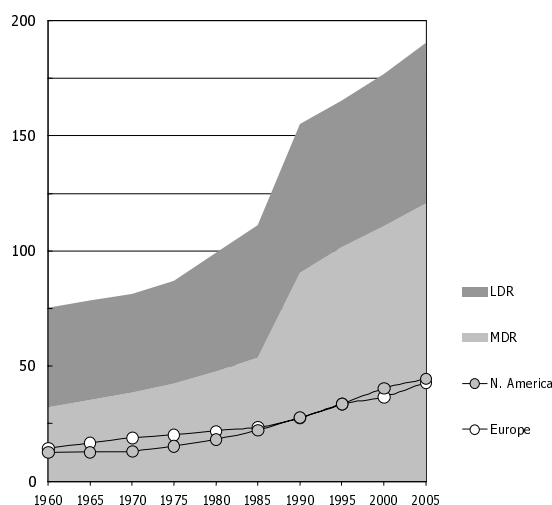
Voor een groot deel is deze bijdrage een herwerkte versie van de achtergrondpaper aangemaakt voor het seminarie van het Platform van 2006 (Schoenmaeckers & Lambert, 2006).

Migratiestromen sinds 1960

Het overgrote deel van het gebruikte cijfermateriaal is afkomstig uit een recente publicatie van de VN Bevolkingsdivisie, *Trends in Total Migrant Stock. The 2005 Revision* (UN, 2006).⁷ De meest relevante informatie is hier weergegeven in Tabel 1 en in figuren 1-5.

Migratiestromen naar 'wereldregio'

Tussen 1960 en 2005 is het aantal migraties in de wereld gestegen van 75 tot bijna 200 miljoen – een stijging met ruim 115 eenheden of ongeveer 150%.



Bron: UN (2006)

Noten

LDR = Less Developed Region

MDR = More Developed Region

FIGUUR 1 – Totale aantal migranten (in miljoenen), naar wereldregio, 1960-2005

Zoals blijkt uit figuur 1 was tot 1985 het aantal mi-

graties ongeveer gelijk verdeeld tussen de Meer- en Minder Ontwikkelde Regio's⁸: ongeveer 53% (mediaan waarde) van alle migraties gebeurde in de Minder Ontwikkelde landen terwijl ongeveer 47% gebeurde in de Meer Ontwikkelde landen. Na 1985 zien wij een verandering. Sinds 1990 gebeurt het overgrote deel (ong. 62%) van alle internationale migraties in de rijke landen van het Noorden.

Voor een groot deel betreft het hier geen eigenlijke verandering, maar het resultaat van een *artefact*, meer bepaald de opsplitsing van de vroegere Sovjet-Unie in verschillende autonome republieken. Volgens een vroeger rapport van de VN Bevolkingsdivisie (UN, 2002) zou 31% van de stijging van het totale aantal migranten te maken hebben met de opsplitsing van de Sovjet-Unie.

Deze vaststelling duidt direct op het belangrijkste probleem waarmee alle studies betreffende internationale migratie worden geconfronteerd, m.n. de beschikbaarheid over precieze statistieken, of, in het geval van de Sovjet-Unie, het feit dat de uiteindelijke aantallen uitermate afhangen van politieke beslissingen. Daarenboven varieert de definitie van *migrant* tussen de landen. A priori, een *migrant* is een persoon die is gehuisvest in een ander land dan het land waar hij (of zij) is geboren. Aldus de definitie. In de praktijk wordt hiervan dikwijls afgeweken. In het hoger geciteerde VN-rapport (UN, 2002) staat te lezen (eigen cursivering): “[...] for 158 countries ‘migrant stock’ is defined as the mid-year estimate of the number of people who are born outside the country. For 52 countries that did not have data on the place of birth but had data on citizenship, the estimated number [corresponds to the] number of non-citizens. In both cases, migrant stock also includes refugees, some of whom may not be foreign-born.”

De problematiek van definitie en de beschikbaarheid van gegevens is niet het voorwerp van deze paper. Laten wij ons beperken tot de vaststelling dat het probleem niet kan worden opgelost zonder internationale samenwerking; en dat de beschikbare gegevens, incl. het cijfermateriaal gebruikt in deze paper, alleen maar een *ruw* beeld geven van de werkelijkheid.

Ondanks deze beperkingen is het wel duidelijk dat er twee continenten zijn met een meer dan gemiddelde *aantrekkingskracht*: Europa en Noord-Amerika. Tussen 1990 en 2005 is het aantal migranten naar Europa vermeerderd met 15 miljoen – een stijging van 56%. In Noord-Amerika is het aantal migranten



toegenomen met 17 miljoen – een stijging van niet minder dan 61%. Desondanks zijn beide toenames, althans in relatieve termen, weinig spectaculair. In zowel Noord-Amerika als in Europa is sinds 1995 de jaarlijkse aangroei van migranten zelfs gedaald (figuur 2); in de laatste 5-jaarlijkse periode (2000-

2005) bedroeg de jaarlijkse aangroei niet meer dan 2%-3%. Europa heeft de sterkste toename in de aangroei gekend van 1980 tot 1995, een toename van 1.4% tot 4.0%. Van 1970 tot 2000 schommelde voor Noord-Amerika de jaarlijkse aangroei rond de 3.8% (mediaan waarde).

TABEL 1 – Evolutie van het aantal migranten in de Wereld, per regio/ continent, 1960-2005

Region/continent	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
A. Absolute aantallen (in miljoenen)										
WORLD	75.46	78.44	81.34	86.79	99.28	111.01	154.95	165.08	176.74	190.63
More developed regions	32.31	35.43	38.36	42.46	47.46	53.63	90.35	101.71	110.88	120.59
Less developed regions	43.15	43.01	42.97	44.33	51.82	57.39	64.59	63.37	65.86	70.04
Least developed countries	6.44	6.99	7.23	6.84	9.11	9.12	10.95	12.20	10.24	10.46
Africa	9.13	9.44	9.94	11.01	14.10	14.43	16.35	17.94	16.50	17.07
Asia	28.48	28.21	27.82	28.05	32.11	37.19	41.90	40.38	44.43	48.10
Europe	14.24	16.66	18.78	20.17	21.89	23.47	27.37	33.48	36.62	42.76
Latin America and the Caribbean	6.02	5.86	5.68	5.74	6.08	6.25	6.98	6.05	6.28	6.63
Northern America	12.51	12.71	12.99	15.29	18.09	22.14	27.60	33.55	40.39	44.49
Oceania	2.13	2.55	3.03	3.35	3.75	4.19	4.75	5.05	5.05	5.03
USSR (Former)	2.94	3.02	3.09	3.17	3.25	3.33	29.99	28.62	27.47	26.56
B. In percentage van de totale bevolking										
WORLD	2.50	2.35	2.20	2.13	2.23	2.29	2.93	2.90	2.90	2.95
More developed regions	3.40	3.52	3.64	3.87	4.17	4.56	7.44	8.18	8.77	9.38
Less developed regions	2.08	1.85	1.63	1.49	1.57	1.56	1.59	1.42	1.37	1.35
Least developed countries	2.61	2.52	2.30	1.92	2.26	1.99	2.10	2.04	1.52	1.38
Africa	3.24	2.96	2.74	2.65	2.94	2.61	2.57	2.48	2.03	1.88
Asia	1.71	1.52	1.33	1.20	1.25	1.32	1.35	1.20	1.23	1.26
Europe	3.36	3.76	4.10	4.27	4.54	4.79	5.49	6.62	7.16	8.26
Latin America and the Caribbean	2.75	2.34	1.99	1.78	1.68	1.55	1.57	1.25	1.20	1.18
Northern America	6.13	5.79	5.60	6.28	7.08	8.23	9.74	11.22	12.82	13.46
Oceania	13.44	14.34	15.42	15.75	16.40	16.95	17.78	17.53	16.32	15.23
USSR (Former)	1.37	1.31	1.27	1.25	1.22	1.20	10.36	9.82	9.52	9.33

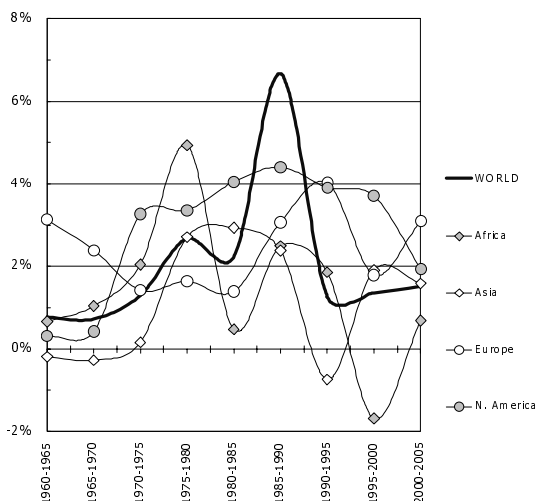
Bron: UN (2006)

In tegenstelling met andere demografische fenomenen zoals de sterfte (gemeten als de levensverwachting bij de geboorte) en de vruchtbaarheid (gemeten als de afstamming of het totale kindertal per vrouw), waarvan de veranderingen eerder gestadig verlopen, zijn migraties sterk conjunctuur gebonden. Hoofdzakelijk migreren mensen met het oog op een betere levenskwaliteit. In de meeste gevallen heeft de motivatie een economisch karakter; in het geval van politieke vluchtelingen gaat het over niet minder dan

over het eigen levensbehoud en dat van zijn naasten. En uiteraard zijn de schommelingen ook afhankelijk van de bestaande regelgeving.

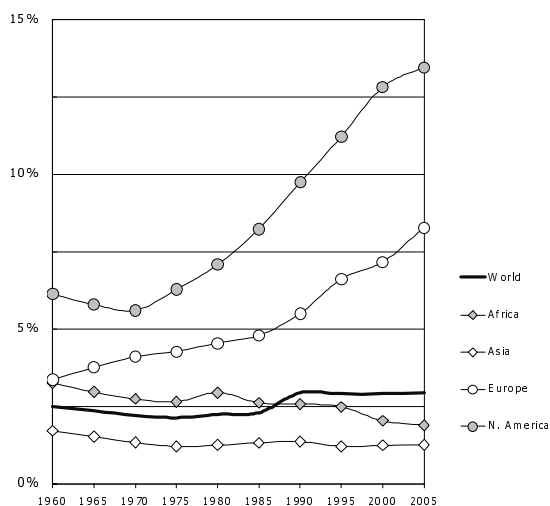
De aantrekkingskracht van Europa en van Noord-Amerika wordt nog duidelijker wanneer het aantal migraties wordt gerelateerd aan de totale bevolking van de landen van bestemming (en aldus wordt uitgedrukt in percentages). De cijfers zijn te vinden in panel B van tabel 1 en hun evolutie in figuur 3.





Bron: UN (2006)

FIGUUR 2 – Jaarlijkse aangroei (in%) van het aantal migraties, geselecteerde continenten, 1960-2005



Bron: UN (2006)

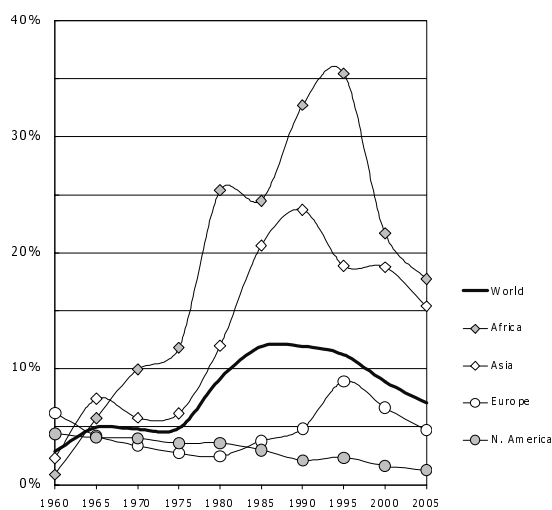
FIGUUR 3 – Aantal migraties als percentage van de totale bevolking, geselecteerde continenten, 1960-2005

Sinds 1990 komt op wereldvlak het aantal migranten overeen met ongeveer 3% van de wereldbevolking. Voor Europa en Noord-Amerika liggen deze cijfers veel hoger en gaat het respectievelijk over 7% en 12% (mediaanwaarden periode 1990-2005). Alleen voor Oceanië wordt een nog hoger percentage waargenomen (17%); en ook de vroegere Sovjet-Unie scoort hoog met 9%.

Maar belangrijker is waarschijnlijk het feit – zoals duidelijk blijkt uit figuur 3 – dat voor zowel Europa als Noord-Amerika de percentages steeds groter worden; alleen in Noord-Amerika zou er voor de laatste 5 jaar sprake zijn van een (lichte) afzwakking ervan.

Percentages vluchtelingen en vrouwen onder migranten

Hoger is al gesteld dat de schommelingen in het aantal migraties te maken moet hebben met de bestaande regelgeving, of m.a.w. met de gevoerde migratiepolitiek van meer bepaald de landen van bestemming. Dit wordt duidelijk in de evolutie van het aandeel **vluchtelingen** onder het totale aantal *internationale* migranten.⁹



Bron: UN (2006)

FIGUUR 4 – Percentage van vluchtelingen onder migranten, geselecteerde continenten, 1960-2005

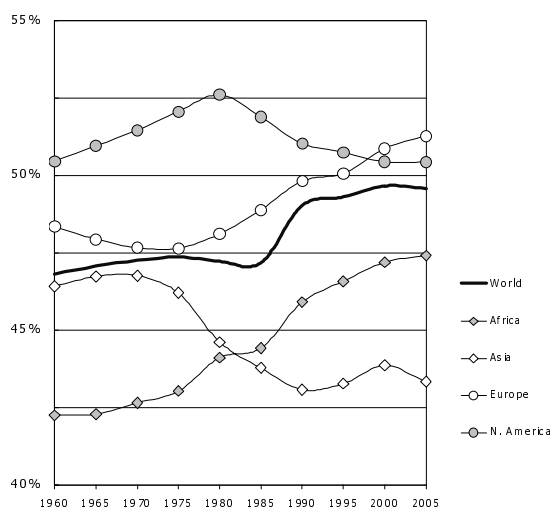
Volgens de cijfers in figuur 4 is het percentage vluchtelingen sterk gedaald sinds de jaren 1990. Maar is tegelijkertijd het aantal gewapende conflicten gedaald? Voor zover wij dit kunnen afleiden uit persberichten (spijtig genoeg niet – alleszins niet in die mate dat dit de verklaring zou kunnen zijn van de daling die wordt aangetoond in de cijfers van figuur 4. Voor een deel heeft dit te maken met het feit dat landen zich beter hebben *afgeschermd* tegen een instroom van (ongewenste) vluchtelingen. Deels moet de daling ook het resultaat zijn van de inmening van de internationale gemeenschap, door bijvoorbeeld het oprichten van vluchtelingenkampen in de landen waar er een gewapend conflict is. Om



het even: belangrijk is te moeten vaststellen dat internationale migraties sterk worden beïnvloed door politieke beslissingen. Dit is zeker het geval voor wat betreft vluchtelingen; dit is ook het geval, zij het misschien in (iets) mindere mate, voor wat betreft *economische* migranten.

Ten slotte duiden de cijfers in figuur 4 ook op het feit dat de hoogste percentages van vluchtelingen niet worden gevonden in de rijkere landen van het Noorden. Deze zijn inderdaad veel lager – zo ong. 3 keer lager – voor Europa en Noord-Amerika als voor Afrika en Azië.

De cijfers in figuur 5 hebben betrekking op het percentage *vrouwen* onder migranten.



Bron: UN (2006)

FIGUUR 5 – Percentage vrouwen onder migranten, geselecteerde continenten, 1960-2005

De laatste jaren zijn nagenoeg 50% van alle migranten vrouwen (voor de periode 1990-2005 komt de mediaan waarde overeen met 49,4%). Alleen voor Europa (maar alleen na 2000) en Noord-Amerika is het aandeel vrouwen meer dan de helft van alle migranten. Een directe verklaring is er niet; daarvoor ontbreken de gegevens. Waarschijnlijk heeft het feit dat de percentages iets hoger zijn dan 50% te maken met onder meer gezinshereniging; de cijfers betreffen alle leeftijden en globaal is er in een bevolking een (klein) overschot aan vrouwen.

Voor Azië en Afrika worden veel lagere percentages opgetekend.

In veel gevallen is hier geen sprake van gezinshereniging. Over precieze gegevens beschikken wij niet, maar dit is zeker het geval voor de vele Indiërs en Sri Lankezen tijdelijk werkzaam in de rijke oliestaten van het Midden-Oosten. De hoogste concentraties van internationale migranten – uitgedrukt in percentage van de totale bevolking – worden trouwens opgetekend voor de Verenigde Arabische Emiraten (74%) en Koeweit (58%) (UN, 2002).

Wat betreft Afrika, voor dit continent hebben de cijfers waarschijnlijk meer te maken met vluchtelingenstromen als gevolg van gewapend conflict dan met migratie om economische redenen. Verontrustend hierbij is te moeten constateren dat het percentage vrouwelijke migranten gestadig is gegroeid – van 42% in 1960 naar meer dan 47% in 2005. De grootste slachtoffers van de gewapende conflicten in dit continent zijn vrouwen (en kinderen).

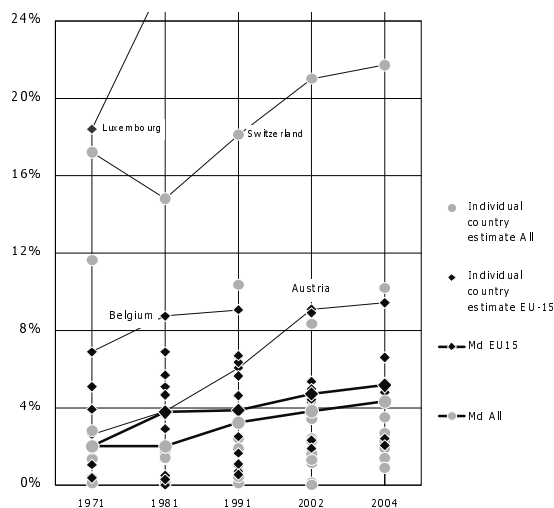
Percentage vreemdelingen in landen van de Europese regio

Figuur 6 geeft wat meer gedetailleerde informatie over het percentage vreemdelingen in de landen van de Europese regio. De gegevens zijn ontleend aan een jaarlijkse publicatie van de Raad van Europa (CoE, 2005). De gegevens hebben betrekking op de lidstaten van de Raad van Europa.

Figuur 6 geeft geen volledig beeld van de situatie. Van de in totaal 43 lidstaten zijn er 14 (33%) waarvoor de statistieken volledig ontbreken. Voor amper 11 landen (26%) is de reeks volledig (gegevens voor de 5 kalenderjaren); dit percentage wordt opgetrokken tot 35% indien het ontbreken van één enkel kalenderjaar wordt genegeerd.¹⁰ Het is al gezegd: een studie van internationale migraties wordt erg bemoeilijkt door het gebrek aan precieze gegevens.

Ondanks deze beperkingen lenen de cijfers van figuur 6 zich tot enkele interessante bevindingen. Ook wanneer de erg extreme waarden voor Luxemburg en Zwitserland buiten beschouwing worden gelaten – voor Luxemburg bedraagt het percentage vreemdelingen voor de jaren 2002 en 2004 meer dan 35% –, is het duidelijk dat het percentage vreemdelingen erg varieert tussen de lidstaten. De laagste waarden worden opgetekend voor Turkije, Letland, Polen, en Roemenië en is in alle gevallen kleiner dan 1%. De hoogste waarden worden opgetekend¹¹ voor België (6.9%, 8.7%, en 9.1% in 1971, 1981 en 1991) en Oostenrijk (9.1% en 9.4% in 2002 en 2004), op de voet gevolgd door Duitsland (8.9% in 2002).





Bron: (CoE, 2005)

Noten:

LDR = Less Developed Region

MDR = More Developed Region

Tijdsas (x-as) is niet 'genormaliseerd'!

FIGUUR 6 - Inwoners van vreemde nationaliteit (in%) in (a) de lidstaten van de Raad van Europa; en (b) de lidstaten van de vroegere EU-15, 1971-2004

Verder leert figuur 6 dat in het algemeen in de lidstaten van de vroegere EU-15 iets hogere percentages worden opgetekend (zie verschil tussen mediaan waarden). Maar ook tussen de lidstaten van de vroegere EU-15 bestaan er grote verschillen. De hoogste percentages worden opgetekend voor Oostenrijk (iets meer dan 9% in 2002 en 2004); de cijfers ontbreken in de grafiek, maar ook voor België gaat het over 9%-10%. De laagste percentages echter, 2.0%-2.4%, worden gevonden in Finland en in Portugal. Maar de belangrijkste vaststelling is misschien wel dat zowat alle landen, ook deze waar de waarden nog steeds laag zijn, gedurende de laatste 20 jaar een *significante* stijging hebben gekend van het percentage vreemdelingen. De *stijging* van het aantal vreemdelingen is heel waarschijnlijk, meer nog dan de *absolute* aantallen, een belangrijke oorzaak voor sociale onrust. Wij denken meer bepaald aan de populariteit van uiterst rechts in Oostenrijk; wij denken ook aan het oproer dat er in Denemarken is geweest rond de karikaturen van de profeet (in Denemarken is het percentage vreemdelingen toegenomen van amper 2% in 1981 tot 5% in 2002).

Tot zover wat kan worden afgeleid uit enig cijfermateriaal. Wat zijn de aanbevelingen betreffende internationale migratie vervat in het ICPD-Actiepro-

gramma? Dit is het voorwerp van volgende paragraaf.

Internationale migratie en het ICPD-Actieprogramma

Ten tijde van de Caïro-Conferentie (in 1994) was er op internationaal vlak nog maar weinig politieke belangstelling voor het thema *internationale migratie*. Deze belangstelling is vooral achteraf gegroeid. Op de conferentie zelf hebben vertegenwoordigers van ontwikkelingslanden – de landen van *herkomst*, zeg maar – wel getracht om een paragraaf in te lassen betreffende *het recht op familiehereniging*. Dit is toen afgewezen door de rijke landen met het argument dat de ICPD daarvoor niet de geschikte conferentie was.¹²

Het is inderdaad zo dat *internationale migratie* niet het belangrijkste thema was van de ICPD. Deze waren de relatie tussen bevolking en ontwikkeling (en waaraan de conferentie, en later ook de CPD, haar naam heeft ontleend¹³), de *empowerment of women*, en natuurlijk ook reproductieve gezondheidszorg en reproductieve en seksuele rechten.

Internationale migratie is één van de 10 *substantiële* hoofdstukken van het ICPD-Actieprogramma.¹⁴ Als doelstellingen staan vermeld in para 10.2 (eigen cursivering):

- “To address the *root causes* of migration, especially those related to poverty;
- To encourage more cooperation and *dialogue between countries of origin and countries of destination* in order to maximize the benefits of migration to those concerned and increase the likelihood that migration has positive consequences for the development of both sending and receiving countries;
- To facilitate the reintegration process of returning migrants.”

Als actiepunten staan vermeld:

- “Governments of countries of origin and of countries of destination should seek to make the *option of remaining in one's country viable for all people*. To that end, efforts to achieve sustainable economic and social development, ensuring a *better economic balance between developed and developing countries* and countries with economies in transition should be strengthened” (para 10.3);
- “Governments of countries of destination are



invited to consider the use of certain forms of *temporary migration*, such as short-term and project-related migrations, as a means of improving the skills of nationals of countries of origin, especially developing countries and countries with economies in transition” (para 10.5).

Het gaat hier over heel eenvoudige beginselen. De essentiële idee is dat mensen niet verplicht zouden mogen zijn – of zich ook niet verplicht zouden mogen voelen – om hun land te verlaten met het oog op een beter leven. De oplossing is duidelijk: een betere (economische) wereldorde. De voorwaarde om het een en ander te bereiken, is dialoog tussen de landen van herkomst en de landen van bestemming. Tijdelijke migratie wordt aangemoedigd in zoverre deze zou bijdragen tot de (economische) ontwikkeling van de armere landen.

De 39ste CPD zittijd

Zoals al gezegd in het voorwoord, in april van 2006 heeft de 39ste CPD-zittijd plaatsgevonden. Het jaar-thema was internationale migratie.

Dit is een (zeer) moeilijke zittijd geweest. Na één week van intens onderhandelen was er nog steeds geen akkoord over de ingediende resoluties. Een akkoord is pas op 10 mei bereikt, ongeveer één maand na de eigenlijke zittijd. Een absurd verloop omdat de uiteindelijk goedgekeurde tekst nauwelijks verschilt van deze die begin april al voorlag. Het zou echter verkeerd zijn hieruit af te leiden dat dit te maken had met het thema. De laatste jaren kennen alle CPD-zittijden een moeilijk verloop en dit heeft alles te maken met het aantreden van de Bush-administratie sinds 2001 (zie noot 2).

De geschilpunten in Resolutie 2006/2 *Internationale migratie en ontwikkeling* hadden inderdaad niet zozeer te maken met de vooropgestelde oplossingen betreffende het onderwerp (internationale migratie), maar wel met de verwijzingen naar eerder gemaakte internationale afspraken, m.n. het ... ICPD-Actieprogramma (!). Voor een buitenstaander waarschijnlijk een onbegrijpelijke situatie.

Bij het opstellen van nieuwe resoluties is het de gewoonte dat in de inleidende paragrafen wordt verwezen naar eerder gemaakte afspraken; dit is een manier om de historische context te schetsen en om duidelijk te maken dat de resolutie conform is aan al overeengekomen teksten. Het is precies bij dit laat-

ste punt dat er zich een probleem stelt. Sinds zijn aantreden probeert de Bush-administratie afstand te nemen van het ICPD-Actieprogramma (overeengekomen ten tijde van de Clinton-administratie). Naast de abortus kwestie (zie noot 2) is de Bush-administratie de belangrijkste ICPD-concepten niet genegen zoals daar zijn: *empowerment of women* en (vooral) de reproductieve en *seksuele* rechten. Tijdens de laatste CPD-onderhandelingen is het dan ook zaak geweest dat in de inleidende paragrafen van de op tafel liggende resoluties niet naar het ganse ICPD-Actieprogramma wordt verwezen – wat zou inhouden dat men akkoord is met *alle* in het programma opgenomen aanbevelingen –, maar alleen maar te verwijzen naar enkele deelaspecten ervan. Dit heeft de laatste jaren steeds tot erg moeilijke onderhandelingen geleid, ook omdat de EU lidstaten, meer bepaald de Scandinavische landen, op dit punt geenszins willen toegeven; voor hen moet het duidelijk zijn dat het ICPD-Actieprogramma in zijn totaliteit wordt aanvaard.

Maar het meest schrijnende is dat Resolutie 2006/2 weinig nieuwe ideeën omvat; in feite is er weinig vooruitgang geboekt sinds 1994 in Caïro. Hieronder volgen enkele uittreksels uit Resolutie 2006/2 (eigen cursivering).¹⁵

“**Acknowledging** the important nexus between international migration and development and the need to deal with the challenges and opportunities that migration presents to countries of origin, transit and destination and recognizing that migration brings benefits as well as challenges to the global community,

Bearing in mind that policies and initiatives on the issue of migration, including those that refer to the orderly management of migration, should promote holistic approaches that take into account the causes and consequences of the phenomenon, as well as the full respect of the human rights and fundamental freedoms of migrants. [...]

Recognizing that the increasing feminization of international migration requires greater gender sensitivity in all policies and efforts related to the subject of international migration,

Recognizing also the impact of migration on the effectiveness of public services, and the need to address, as appropriate, the shortages of workers, including health and education workers, giving appropriate attention to enhancing the capacity of developing countries in this regard. [...]

1. Reaffirms the Programme of Action of the International Conference on Population and



- Development and the key actions for its further implementation;
4. *Acknowledges the important contribution made by migrants and migration to development in countries of origin and destination; [...]*
 10. *Invites Governments, with the assistance of the international community, where appropriate, to seek to make the option of remaining in one's own country viable for all people, in particular through efforts to achieve sustainable development, leading to a better economic balance between developed and developing countries; [...];*
 14. *Reiterates the need to consider how the migration of highly skilled persons and those with advanced education impacts the development efforts of developing countries; 15. Acknowledges the need to analyse the impact of certain forms of temporary migration and return migration; [...]*
 21. *Encourages efforts by Member States and the international community to promote a balanced and comprehensive approach to international migration and development, particularly by building partnerships and ensuring coordinated action to develop capacities, including for the management of migration; [...]*

Grotendeels komen de aanbevelingen van deze resolutie dus overeen met de doelstellingen en actiepunten al vervat in het ICPD-Actieprogramma. Daarnaast wordt in Resolutie 2006/2 op een algemene manier ingegaan¹⁶ op het belang van *remittances* en – zoals het meestal (en terecht) het geval is in CPD-resoluties – op het belang van betere samenwerking en statistieken.

Tussen de lijnen door staat er ook – hier wordt dus niet expliciet op ingegaan – dat de belangen van de (armere) landen van herkomst niet dezelfde zijn als deze van de (rijkere) landen van bestemming.

Toekomstige ontwikkelingen: hoop voor een betere internationale samenwerking?

De 'High-level Dialogue'

In september 2006 heeft dus in New York de *High-level Dialogue* plaatsgevonden. De *High-level Dialogue*

was een uitermate politiek evenement. Er is aan deelgenomen door in totaal 127 VN lidstaten waarvan de meeste vertegenwoordigd waren door een minister of een vice-minister. Aan het evenement is ook deelgenomen door IOM en door vertegenwoordigers van 10 NGO's.

Het evenement was opgebouwd rond 4 rondetafel discussies waar de volgende thema's aan bod kwamen: internationale migratie en economische en sociale ontwikkeling; de mensenrechten van alle migranten, incl. de strijd tegen migrantensmokkel; het multi-dimensionele karakter van internationale migratie, incl. het belang van *remittances*; het promoten van *partnerships*, *capacity building* en *best practices* op bilateraal en regionaal vlak. Elke rondetafel discussie werd voorgezeten door een minister. Volgens het *Summary Report*¹⁷ was er (eigen cursivering) "general consensus that the High-level Dialogue presented a unique opportunity to identify ways and means to maximize the developmental benefits of international migration and to reduce its negative impacts. [...] Participants stressed the global character of international migration. [...] They agreed that international migration could be a *positive force for development* in both countries of origin and countries of destination, *provided that it was supported by the right set of policies.*"

Uit een en ander blijkt dat internationale migratie moet worden beschouwd als een instrument voor (economische) ontwikkeling. Dit is op zichzelf een positieve evolutie. Hieraan zijn echter ook randvoorwaarden verbonden. En deze zijn niet dezelfde voor de landen van herkomst als voor de landen van bestemming.

De belangrijkste conclusie van de *High-level Dialogue* is waarschijnlijk de eensgezindheid voor de nood aan dialoog. Als gevolg is beslist om in te gaan op het voorstel van de Secretaris-generaal van de VN en een Permanent (of Globaal) Forum op te richten *to share experiences*. Tijdens de *High-level Dialogue* is het Belgische voorstel aanvaard dat de eerste vergadering van dit Forum in de zomer van 2007 in Brussel zal plaatsvinden.¹⁸

België wenst duidelijk een actieve rol in dit gebeuren te spelen. Zoals gezegd, de conferentie over migratie en ontwikkeling van 15-16 maart 2006 is gehouden met het oog op de *High-level Dialogue* die 6 maanden later moest plaatsvinden.



De EU Blue Card is een betrekkelijk nieuw idee dat nog niet is aanvaard door alle EU-lidstaten. De Blue Card is te vergelijken met de Amerikaanse Green Card. Het moet worden bekeken als een instrument om meer (hoog) gekwalificeerde migranten aan te trekken (Weizsäcker, 2006). Deze idee staat uiteraard in het teken van de *bevolkingsveroudering* en is al enkele jaren terug opgestart met de publicatie van het VN rapport m.b.t. *Replacement Migration* (UN, 2001). Toen heeft de bevolkingsdivisie van de VN de aandacht willen vestigen op het grote aantal migranten dat Europa zou nodig hebben als compensatie voor de lage vruchtbaarheid – en het vooruitzicht dat, wegens het beneden vervangingsniveau van de vruchtbaarheid (minder dan 2,1 kinderen) vele Europese landen zullen worden geconfronteerd met een *daling* van hun bevolkingsaantal. Volgens het rapport zou Europa in de volgende 25 jaar ongeveer 159 miljoen migranten nodig hebben om de verhouding tussen actieve en gepensioneerden in stand te houden.

Van bij zijn publicatie is *replacement migration* een sterk politiek en ideologisch geladen discussiepunt geweest. Deze auteur heeft er zich steeds voor behoeft om migranten als *psmunt* te beschouwen voor het tekort aan geboortes.¹⁹ Dit betekent niet dat bevolkingsveroudering een fenomeen is dat de aandacht niet verdient. Het gaat over een erg belangrijke demografische evolutie met verreikende economische en maatschappelijke implicaties (Schoenmaeckers, 2006). In 2005 bedroeg het percentage ouderen van 60 jaar en meer reeds 21% van de totale Europese bevolking; volgens de bevolkingsvoorzichten van de VN (UN, 2004) zal tegen 2050 dit percentage zijn gestegen tot 35% – ruim één derde dus van de totale bevolking. Voor de lidstaten van de vroegere EU-15 ligt het percentage nog hoger en was het 23% in 2005; alleen Japan kent een nog hoger percentage (26% in 2005).

Uiteraard heeft de lage vruchtbaarheid een opwaarts effect op de proportie ouderen in de bevolking. Maar zoals door deze auteur onlangs tijdens het laatste internationale seminarie van het Belgische Platform Bevolking en Ontwikkeling is aangetoond, is voor de Europese bevolking de voornaamste *motor* van de stijging van de proportie ouderen niet de lage vruchtbaarheid (het effect is van voorbijgaande aard), maar wel de steeds stijgende levensverwachting, meer bepaald het dalende sterfterisico na 60 jaar.²⁰

Onder demografen is het algemeen gekend dat immigratie geen *remedie* is tegen een verouderende bevolkingsstructuur; op lange termijn is immigratie alleen een instrument om het bevolkingsaantal op peil te houden. Een mooi voorbeeld hiervan is de evolutie gedurende de laatste 50 jaar van de leeftijdsstructuur van de Belgische bevolking, zoals beschreven door collega André Lambert (2006).

Met de idee van de Blue Card blijkt dat de aandacht is verschoven naar het aantrekken van gekwalificeerde werknemers. Het gaat op het eerste gezicht over een aantrekkelijk initiatief. In de paper van von Weizsäcker (2006) wordt aangetoond dat een dergelijk beleid alleen maar positieve effecten kan hebben voor het *oude* Europa. Daar bestaat weinig twijfel over. Maar ook deze keer is er weinig aandacht voor de effecten in de landen van herkomst. Een goede migratiepolitiek lijkt ons onmogelijk zonder ook voldoende aandacht te hebben voor een *better economic balance between developed and developing countries* (zie hoger).

Volgens officieuze statistieken zouden er in New York alleen meer geneesheren van Ghanese afkomst zijn dan in gans Ghana. Sommigen onder hen zullen na hun studies waarschijnlijk in de VS zijn gebleven louter voor individuele motieven zoals een hoger salaris. Maar vermits de *meeste mensen liefst in hun thuisland blijven* (cf. de bewering in het paper van von Weizsäcker, 2006: p.4), mag ook worden verondersteld dat een deel niet naar Ghana is teruggekeerd (of het land heeft verlaten) voor andere, minder *egoïstische* redenen. Wij denken meer bepaald aan het feit dat zij hun beroep niet op een volwaardige manier konden uitoefenen bij gebrek aan infrastructuur. Dit is geen alleenstaand probleem voor de medische sector. In vele sectoren worden gediplomeerden met dergelijke problemen geconfronteerd. Deze auteur heeft vele jaren in Afrika gewerkt en weet uit ervaring dat vele statistische instituten niet beschikken over de meest recente informatica apparatuur.²¹

Er stelt zich een probleem omdat Afrika nood heeft aan medisch personeel. Het continent wordt geteisterd met gezondheidsproblemen. In 2000-2005 bedroeg de levensverwachting bij de geboorte (voor beide geslachten samen) niet meer dan 49 jaar; een verschil van ruim 28 jaar met de EU-15 landen (mediaan waarde van 78 jaar); wat betreft de zuigelingensterfte, deze is nog steeds een veelvoud van het Europese gemiddelde: 89 pro mille²² tegenover 9 pro mille (en 5 pro mille voor West-Europa) (UNFPA,



2003). In landen die erg zijn getroffen door de HIV/AIDS epidemie is de situatie natuurlijk nog schrijnender.

Tegelijkertijd heeft ook Europa nood aan meer geschoold verplegend personeel. Dit heeft te maken met de bevolkingsveroudering en de toenemende vraag voor medische verzorging van ouderen. Maar het gebrek aan verplegend personeel is ook het gevolg van het feit dat het personeel in de medische en de verzorgende sector grotendeels wordt onderbetaald. Vandaar de vraag naar goedkopere werkrachten uit het Zuiden.

Internationale migratie is inderdaad een complex fenomeen. Pasklare oplossingen zijn er niet.

Vanuit die optiek moet de idee van de *Blue Card* worden toegejuicht. Men kan zich vragen stellen bij de achterliggende redenen ervan en zeker bij de toepassingsmodaliteiten. Maar de idee betekent alleszins dat de EU zijn grenzen openstelt voor vreemdelingen. Internationale migratie is, zoals bevolkingsveroudering, een onomkeerbaar fenomeen. Het aantal migranten zal blijvend toenemen; bevolkingen – in zowel Noord als Zuid – zullen een steeds oudere leeftijdsstructuur hebben. Het succes van de *Blue Card* zal grotendeels afhangen van de dialoog tussen de landen van herkomst en de landen van bestemming.

De oprichting van een *Global Forum on Migration* kan deze dialoog alleen maar bevorderen, en is als dusdanig een (eerste) stap in de juiste richting.

Referenties

- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2006), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, COM(2006) 735 final (Brussels, 19.7.2006).
- COUNCIL OF EUROPE (2005), *Recent demographic developments in Europe 2004*, Strasbourg, Council of Europe Publishing.
- LAMBERT, A. (2006), *Aperçu des migrations externes de et vers la Belgique depuis 1948 et de leurs conséquences socio-démographiques*, niet-gepubliceerd werkdocument ADRASS/2006/01, Ottignies: Adrass.
- SCHOENMAECKERS, Ronald (1995), *Samenvatting van het Actieprogramma van de Internationale Conferentie over bevolking en Ontwikkeling (1994)*, een gemeenschappelijke publicatie van het Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudie en de Stichting Wereld & Bevolking. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap: CBGS-document, 1995/3.
- SCHOENMAECKERS, R.C. (2006), "Population ageing and its economic and financial implications", in: *Population ageing and its challenges to social policies*, Population Studies, No. 50, studie aangemaakt met het oog op de European Population Conference 2005 (7-8 april 2005), Council of Europe Press, Straatsburg.
- SCHOENMAECKERS, Ronald & LAMBERT, André (2006), *The ICPD Programme of Action and International Migration at the Start of the 21st Century*, background paper aangemaakt met het oog op het Internationaal seminarie georganiseerd door het Belgische Platform Bevolking en Ontwikkeling, 13 maart 2006, Brussel.
- UN (2001), *Replacement Migration: Is it a solution to declining and ageing populations?*, UN Population Division, Department of Economic and Social Affairs, New York.
- UN (2002), *International Migration Report 2002*, UN Population Division, Department of Economic and Social Affairs, New York.
- UN (2004), *World Population Prospects. The 2004 Revision*, UN Population Division, Department of Economic and Social Affairs, New York.
- UN (2006), *Trends in Total Migrant Stock. The 2005 Revision*, UN Population Division, Department of Economic and Social Affairs, New York.
- UNFPA (2003), *The State of World Population in 2003*, UNFPA, New York.
- VON WEIZSÄCKER, Jacob (april 2006), *Welcome to Europe*, Bruegel Policy Brief, 2006/3.

Noten

- 1 Ronald Schoenmaeckers is sociaal-demograaf. Hij is als Wetenschappelijk Directeur verbonden bij de Studiedienst van de Vlaamse Regering (SVR), waar hij tevens de functie uitoefent van Coördinator van de entiteit 'Studies'. De opinies vervat in deze paper komen niet noodzakelijk overeen met deze van de SVR of van de Vlaamse Regering.
- 2 Bij zijn oprichting (in 1946) was de naam eenvoudigweg *Population Commission*. Deze is CPD geworden na de Caïro-conferentie van 1994 (zie verder).
- 3 De conferentie van Caïro was de derde gelijkaardige bevolkingsconferentie op rij. De vorige conferenties zijn georganiseerd in Bukarest (1974) en in Mexico City (1984). Er is geen bevolkingsconferentie geweest in 2004. Dit was een 'politieke' beslissing die vooral te maken had met de negatieve houding van de Amerikaanse regering tegenover het ICPD-Actieprogramma na het aantreden van de Bush-administratie (in januari 2001), wegens (onder meer) de zgn. 'pro-abortus' houding van de UNFPA, het VN Bevolkingsfonds en het VN-agentschap dat direct verantwoordelijk is voor de uitvoering van het programma. De officiële versie van het afgelasten van een 'Caïro+10' conferentie is dat het ICPD-programma in feite een 20-jaren programma is.
- 4 IOM omschrijft zichzelf als een 'intergouvernementele organisatie'. IOM is opgericht in 1951 en heeft zijn hoofdzetel in Genève.
- 5 Meer info over deze conferentie (en de UN High-Level Dialogue) kan worden gevonden op de web site van IOM: www.iom.int. Het (tweetalige) eindrapport van de conferentie kan worden aangevraagd bij het regionaal bureau van IOM in Brussel: MRFBussels@iom.int.



- 6 Voor meer inlichtingen over de werking van het Platform Bevolking en Ontwikkeling, zie: www.platformpopdev.be. Meer info over de 40ste CPD-zittijd (en de CPD in het algemeen), kan worden gevonden op de web site van de VN Bevolkingsdivisie: www.un.org/esa/population.
- 7 De publicatie is gratis beschikbaar via de website van de Divisie (zie hoger).
- 8 Wij gebruiken hier de benaming van de VN: *More en Less Developed Regions*. Een alternatieve benaming zou zijn de geïndustrialiseerde landen vs. de niet-geïndustrialiseerde landen (of nog de rijke landen vs. de arme landen).
- 9 In dit paper worden uitsluitend internationale migraties behandeld. In de context van vluchtelingen krijgt deze eigenschap wel een speciale betekenis.
- 10 Zoals kan worden afgeleid uit figuur 6 ontbreken voor België de gegevens voor kalenderjaren 2002 en 2004.
- 11 Wij laten hier buiten beschouwing San Marino met een percentage vreemdelingen rond 11%.
- 12 Het gaat hier over een informatie 'uit de eerste hand'. De auteur heeft de conferentie zelf bijgewoond, als lid van de Belgische delegatie, en heeft in die hoedanigheid onder meer deelgenomen aan de werkgroep 'internationale migratie'.
- 13 De aandacht voor de relatie 'bevolking en (economische) ontwikkeling' is uiteraard ontstaan in het zog van de 'milieu'-conferentie gehouden in Rio de Janeiro in 1992.
- 14 De thema's van de 9 overige 'substantiële' hoofdstukken zijn: *Interrelationships Between Populations, Sustained Economic Growth and Sustainable Development* (Hoofdstuk III); *Gender Equality, Equity and Empowerment of Women* (IV); *The Family, Its Roles, Rights, Composition and Structure* (V); *Population Growth and Structure* (VI); *Reproductive Rights and Reproductive Health* (VII); *Health, Morbidity and Mortality* (VIII); *Population Distribution and Internal Migration* (IX); *Population, Development and Education* (XI); *Technology, Research and Development* (XII).
- Het ICPD-Actieprogramma is beschikbaar op de website van het UNFPA (het VN Bevolkingsfonds): www.unfpa.org/icpd/icpd_poa. Voor een Nederlandse vertaling van een *samenvatting* van het ICPD-Actieprogramma, zie Schoenmaeckers (1995).
- 15 Meer info wat betreft Resolutie 2006/2 en het verloop van de 39ste CPD-zittijd kan worden gevonden in het zendingsverslag van de auteur; voor een kopie van het verslag: ronald.schoenmaeckers@dar.vlaanderen.be.
- 16 Remittances nemen een erg belangrijke plaats in in de discussies rond internationale migratie omdat het totale bedrag ervan wel eens even groot – of groter – zou kunnen zijn dan alle kredieten voor ontwikkelingssamenwerking samen. Aan de andere kant is de tekst heel algemeen verwoord omdat de eigenlijke impact van remittances voor de economische ontwikkeling van het thuisland nagenoeg onbekend is. Deze kunnen een positief effect hebben op de lokale economie omdat een hoger inkomen kan leiden tot meer consumptie. Maar een grotere vraag naar consumptiegoederen is niet noodzakelijk bevorderlijk voor een duurzame economische ontwikkeling. Daarenboven kan de vraag worden gesteld in hoeverre de armere thuislanden, via remittances, niet in een positie van blijvende afhankelijkheid worden gehouden.
- 17 Het volledige 'Summary Report' kan worden ingekeken op de website van de VN: <http://www.un.org/esa/population/migration/index.html>.
- 18 Tijdens het uitschrijven van dit paper hebben wij vernomen dat de vergadering op 9 juli zou plaatsvinden.
- 19 Als reactie op de vele persartikels naar aanleiding van de publicatie van het VN Rapport is er in De Morgen van 23 februari 2000 een opiniestuk van hem opgenomen onder de titel 'Zelfingenomen en kortzichtig' (de keuze van de titel was de verantwoordelijkheid van de redactie van De Morgen).
- 20 De PPT presentaties zijn ter inzage op de (nieuwe) website van het Platform: www.platformpopdev.be. Alle papers zullen worden vervat in een publicatie die tegen eind 2007 zou moeten beschikbaar zijn. Voor meer inlichtingen: ronald.schoenmaeckers@dar.vlaanderen.be.
- 21 Gewoonlijk is de aanschaf van nieuwe apparatuur de eerste activiteit in het kader van een VN-project, zoals bv. een algemene volkstelling.
- 22 Zijnde 89 overlijdens binnen het eerste levensjaar voor 1000 levendgeboortes. ■

De EU, België, Vlaanderen en de VN: Geweld tegen kinderen wereldwijd in kaart gebracht

door Philippe HENON

In 2001 vroeg de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aan Secretaris-generaal Kofi Annan om een gedetailleerde studie te maken over de omvang en de aard van het geweld tegen kinderen in de wereld. Deze studie werd uitgevoerd door een onafhankelijke expert, professor Paulo Pinheiro met de steun van UNICEF, in samenspraak met het Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten en de Wereldgezondheidsorganisatie. De studie werd op 11 oktober 2006 voorgesteld aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. In december organiseerde UNICEF België een conferentie in het Brusselse Egmontpaleis rond deze studie.

Sinds 2003 werkten duizenden mensen van over de hele wereld mee aan dit onderzoek. Het onderzoek richt zich op vijf situaties waar geweld tegen kinderen plaatsvindt: thuis en in het gezin, op school, in

instellingen (tehuizen en gevangenissen), op het werk en binnen gemeenschappen.

Uit het onderzoek blijkt dat geweld tegen kinderen



talloze varianten kent. Het kan gaan om seksueel misbruik, vernederende straffen op school, dwangmaatregelen thuis, klappen van politiebeambten en gevangenisbewaarders, verwaarlozing en misbruik in tehuizen, terreur van bendes op straat en om moord en eerwraak.

Doordat veel geweld buiten de statistieken blijft, geven de cijfers die de onderzoekers hebben verzameld geen accuraat beeld van de werkelijkheid. Maar ook al zijn ze te laag, ze zijn al schokkend genoeg.

- De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) schat dat in 2002 ongeveer 53.000 kinderen tussen de 0 en 17 jaar zijn vermoord.
- Volgens de laatste schattingen van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) moeten 5,7 miljoen kinderen dwangarbeid verrichten, zijn 1,8 kinderen betrokken bij prostitutie en pornografie en waren in 2000 1,2 miljoen kinderen het slachtoffer van mensenhandel.
- Tijdens een onderzoek dat in zestien ontwikkelingslanden werd gehouden, moesten kinderen aangeven of ze tijdens de dertig dagen voor het interview op school te kampen hadden gehad met verbaal of fysiek geweld. Het percentage kinderen dat hierop bevestigend antwoordde varieerde van 20 tot in een aantal landen zelfs wel 65 procent.
- Volgens het onderzoek zijn kinderen die gevangen zitten vaak het slachtoffer van geweld, meestal voor kleine overtredingen. In 77 landen zijn lijf- en andere straffen in strafinrichtingen toegestaan.

Enkele vaststellingen ...

Geweld tegen kinderen komt overal voor, in de rijke landen zowel als in de arme landen en op alle plaatsen in de leefwereld van het kind: thuis, op school, in instellingen, op straat en op de werkplaats. Soms sterven kinderen aan de gevolgen van geweld. Meestal echter laat het geweld tegen kinderen geen zichtbare sporen na.

Het geweld tegen kinderen is een verhaal van stilte. Een groot deel van het geweld is ongekend. Slechts heel weinig kinderen maken melding van het geweld waarvan ze het slachtoffer worden. Soms voelt een kind zich beschaamd of schuldig en denkt het dat het de straf verdiende. Het kind wil hier dan ook vaak niet over praten of weet niet tot wie het zich kan richten.

Als het geweld door de maatschappij aanvaard wordt, zullen ook de kinderen in deze maatschappij geweld als normaal beschouwen. Geweld is alomtegenwoordig in onze samenleving. De kinderen zien het op televisie en het geweld is meer en meer geïntegreerd in onze sociale normen. Geweld is echter nooit gerechtvaardigd en is niet onvermijdelijk. We kunnen en moeten dit voorkomen. Dat is één van de sleutelboodschappen van de studie.

Het geweld is nooit ver weg. De meeste gewelddaden tegen kinderen worden gesteld door mensen uit hun onmiddellijke omgeving: ouders, klasgenoten, leerkrachten, werkgevers, vrienden, huisgenoten... De meeste kinderen die het slachtoffer worden van geweld zijn tussen de 0 en 4 jaar oud.

Geweld kan ernstige gevolgen hebben voor de ontwikkeling van de kinderen. In de ergste gevallen is geweld verantwoordelijk voor de dood of ernstige verwonding van kinderen. Geweld kan echter ook hun gezondheid en leervermogen aantasten. Het kan kinderen ertoe aanzetten om hun familie te verlaten, waardoor ze dan weer aan andere risico's worden blootgesteld. Kinderen die het slachtoffer worden van geweld hebben ook meer kans op depressie en zelfmoord.



De 21ste eeuw: emancipatie van het kind

De onderzoekers pleiten voor een reeks maatregelen om geweld tegen kinderen te voorkomen en de slachtoffers te helpen. Het gaat daarbij onder meer om de ontwikkeling van nationale strategieën om geweld tegen te gaan en het verzamelen van accurate gegevens. Ook is het wenselijk om een speciale VN-vertegenwoordiger voor geweld tegen kinderen te benoemen.



“Geweld tegen kinderen voorkomen is het beste”, zegt professor Paulo Sérgio Pinheiro. “Iedereen heeft hierin een taak te vervullen, maar regeringen hebben de grootste verantwoordelijkheid. Zij moeten alle vormen van geweld tegen kinderen verbieden en investeren in preventie, om de oorzaken aan te pakken. Daders moeten ter verantwoording worden geroepen, maar een krachtige wetgeving op dit gebied draait niet alleen om het opleggen van straffen. Het is ook een ondubbelzinnig signaal dat de maatschappij geweld tegen kinderen onacceptabel vindt.”

De studie van de Secretaris-generaal van de VN is een initiatief zonder voorgaande, dat een wereldwijd beeld wil geven van de aard, de omvang en oorzaken van het geweld tegen kinderen. De studie wil de nodige aanbevelingen formuleren om geweld tegen kinderen te voorkomen en terug te dringen. Het uiteindelijke doel is de publieke overheden ertoe aan te zetten om hun verplichtingen na te komen.

De reacties vanwege overheden op de vragenlijst van de studie tonen aan dat vele landen ernstige inspanningen leveren om de wetgeving aan te passen om geweld tegen kinderen aan te pakken. Tegelijkertijd staan deze inspanningen echter in schril contrast met de vaak minimale investeringen in beleid en programma's om de prevalentie en kenmerken van geweld tegen kinderen in kaart te brengen of in te grijpen in de onderliggende oorzaken en de impact van de interventies na te gaan. Er bestaat een belangrijke kloof tussen de wil om geweld tegen kinderen te voorkomen via wetgeving en het investeren in positieve programma's om geweld te stoppen

“De maatregelen die genomen worden zijn vaak reacties die de nadruk leggen op de symptomen en de gevolgen en minder op de oorzaken. De strategieën zijn dan ook vaak gefragmenteerd en onvoldoende geïntegreerd. Bovendien zijn de financiële middelen ontoereikend. De 20ste eeuw kende de emancipatie van de vrouw en de erkenning van de rechten van de werknemers. De 21ste eeuw moet het tijdperk worden van de emancipatie van de kinderen. Ze wachten. Ze willen niet langer geconfronteerd worden met geweld, ongeacht de oorzaak ervan”, aldus professor Paulo Pinheiro.

Aanbevelingen van de studie

De studie maakt een reeks aanbevelingen voor de vijf situaties die werden onderzocht. Daarnaast worden ook een aantal algemene aanbevelingen geformuleerd:

1. In elk land moet een nationale strategie, beleid of actieplan worden uitgewerkt over geweld tegen kinderen met realistische en tijdsgebonden doelstellingen, geïntegreerd in nationale planningprocessen en gecoördineerd door een agent-schap dat verschillende sectoren samenbrengt.
2. Wetgeving en beleid moeten alle vormen van geweld tegen kinderen in alle situaties verbieden. Geen enkele persoon jonger dan 18 jaar mag ter dood veroordeeld worden of veroordeeld worden tot levenslange opsluiting zonder mogelijkheid tot vervroegde invrijheidstelling.
3. De preventie van geweld door het aanpakken van de onderliggende oorzaken moet de nodige prioriteit krijgen.
4. Er moeten acties worden opgezet om een wijziging te brengen in attitudes die geweld tegen kinderen in de hand werken en/of aanvaarden met inbegrip van stereotypische genderpatronen, discriminatie, gedogen van lijfstraffen en schadelijke traditionele gebruiken.
5. Voorzien in vorming en onderwijs voor diegenen die met kinderen werken teneinde hen de mogelijkheid te geven om geweld tegen kinderen op te sporen, te voorkomen en aan te pakken.
6. Toegang garanderen tot betaalbare, kwaliteitsvolle gezondheidszorg en sociale dienstverlening op maat van kinderen alsook onafhankelijke juridische bijstand voor kinderen en gezinnen die met geweld werden geconfronteerd.
7. Actieve participatie van kinderen en respect voor hun zienswijze in alle aspecten van de preventie, aanpak en opvolging van geweld tegen hen.
8. Veilige, betrouwbare, toegankelijke en welgekende kanalen waar kinderen, hun vertegenwoordigers of vertrouwenspersonen geweld kunnen melden.
9. Striktere toerekenbaarheid voor daders van geweld tegen kinderen.
10. Beleid en programma's moeten zodanig worden opgesteld en uitgevoerd dat er rekening wordt gehouden met de verschillende risico's die meisjes en jongens lopen met betrekking tot geweld.
11. Verbeterde data-inzameling en informatiesystemen om risicokinderen te identificeren, het beleid te informeren en de vooruitgang op te volgen.
12. Ratificatie en naleving van alle relevante internationale verdragen en verplichtingen.

De studie maakt ook specifieke aanbevelingen voor de uitvoering en opvolging:

- op nationaal vlak bijvoorbeeld, wordt de oproep



- gedaan om te voorzien in een vertegenwoordiger van kinderen op het hoogste niveau: een kinderombudsman of kinderrechtencommissaris;
- op internationaal vlak pleit de studie voor de aanstelling van een Speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris-generaal van de Verenigde Naties voor Geweld tegen Kinderen die op hoog niveau pleidooi zou voeren voor de preventie en eliminatie van alle vormen van geweld tegen kinderen, het in stand houden van de regionale en internationale samenwerking en de opvolging van de aanbevelingen.

UNICEF en de studie

UNICEF is al actief in de meeste domeinen die door de studie worden aangehaald. Aandachtspunten van prioritair belang voor UNICEF zijn:

1. Geweldvrije scholen

Ten einde de 2de Millenniumdoelstelling te kunnen realiseren, steunt UNICEF acties voor de toegang van alle kinderen tot onderwijs. Belangrijke voorwaarde hierbij is dat scholen ook veilig zijn. UNICEF ontwikkelde ter zake het zogenaamde 'Kindvriendelijke scholen'-initiatief om de gelijkheid van onderwijskansen te bevorderen. Het aantal landen dat dit initiatief onderschrijft, is gestegen van 33 in 2002 tot 50 in 2005. Voor het welslagen hiervan is de deelname van kinderen, leerkrachten, directie, ouders, de gemeenschap, plaatselijke autoriteiten en de nationale overheden van essentieel belang.

2. Voorkomen van seksueel geweld

De studie belicht de specifieke kwetsbaarheid van kinderen en vooral meisjes, ten aanzien van seksueel geweld alsook het verband tussen seksueel geweld en HIV/aids. In vele conflictgebieden is UNICEF al actief op het vlak van preventie van seksueel geweld. Deze inspanningen zullen verder worden versterkt door een grootschalige campagne over seksueel geweld tegen meisjes tijdens gewapende conflicten.

3. Versterken van gezinsopvang

UNICEF ijvert er voor dat kinderen binnen de warmte van een gezin kunnen opgroeien, herenigt alleenstaande kinderen en geeft hen de nodige opvang. UNICEF heeft hierbij ook aandacht voor de hervorming van de sociale bescherming om te voorkomen dat kinderen onbegeleid worden gescheiden van hun ouders, de ontwikkeling van sociale

beschermingsprogramma's om financiële steun te kunnen verlenen en verbeterde toegang tot sociale bescherming voor kwetsbare gezinnen. Deze inspanningen zullen worden versterkt en opgevoerd. Programma's voor de overleving van jonge kinderen moeten worden uitgebreid met vormingsmogelijkheden voor ouders. UNICEF spant zich bovendien in voor een nauwere integratie van sociale welzijnsdiensten en gezondheidsdiensten zodat kinderen in nood makkelijker kunnen worden geïdentificeerd en geholpen door gezondheidswerkers.

4. Steun voor het emotionele en sociale welzijn van kinderen

Psychosociale steun aan verzorgers en kinderen is van wezenlijk belang om geweld tegen kinderen te voorkomen en te bestrijden. De UNICEF-aanpak benadrukt het belang van het in stand houden en versterken van de bestaande omgeving van het kind met oog voor de emotionele, sociale, cognitieve en geestelijke noden van het kind. Opvoeders die kampen met stress of een tekort aan vaardigheden zullen makkelijker vervallen in geweld ten aanzien van kinderen. Het verstrekken van psychosociale bijstand aan opvoeders en kinderen is een belangrijk onderdeel van preventie en de programma's ter zake moeten worden uitgebreid.

In België

België was nauw betrokken bij de hele voorbereiding van de studie via het beantwoorden van de vragenlijst verstuurd naar de overheid in 2004, de deelname aan de regionale consultaties van landen in Europa en Centraal Azië in juli 2005 (Ljubljana) en door een deel van de studie te financieren. Ook de kinderrechtenorganisaties volgden de totstandkoming van de studie op de voet. UNICEF België in samenwerking met de Kinderrechtencommissaris en de Délégué aux droits de l'enfant organiseerden een conferentie over het geweld bij kinderen in december 2006 in aanwezigheid van professor Pinheiro, de onafhankelijke expert die werd belast met de realisatie van deze studie. Ook andere experts op het gebied van kinderrechten zoals de Kinderrechtencoalitie Vlaanderen, de Franstalige kinderrechtencoördinatie, en de Vereniging voor de Verenigde Naties (VVN) verleenden hierbij hun medewerking.

■



In de kijker:

Interview met Generaal Vandingenen over UNIFIL 2

door Tom Ruys

Na het Israëliësch-Libanese conflict in juli-augustus 2006 werd besloten tot een 'upgrade' van de bestaande VN-operatie UNIFIL in het zuiden van Libanon (opgericht in 1978), zowel in termen van mandaat als troepensterkte. Net als heel wat andere EU-lidstaten besloot België deel te nemen aan 'UNIFIL 2' en zegde het een 400-tal blauwhelmen toe. Inmiddels is het Belgische leger sinds oktober 2006 operationeel rond het stadje Tibnin en werd een eerste groep militairen afgelost. Een uitgelezen moment dus voor een vraaggesprek met Generaal Vandingenen, hoofd van het departement ACOS Operaties en Training, dat van Belgische zijde instaat voor de operationele leiding.¹



Sinds de gebeurtenissen in Rwanda 1994 nam het Belgische leger lange tijd niet op substantiële wijze deel aan VN-operaties. Met de Belgische deelname aan de versterkte UNIFIL-operatie in Libanon stuurt ons land voor het eerst sinds lang weer blauwhelmen het pad op. Vanwaar deze ommekeer?

22

Op zich is er nooit sprake van geweest om niet langer deel te nemen aan VN-operaties. Wel is het zo dat na 1994 de Rwanda-commissie een aantal belangrijke aanbevelingen heeft gedaan in dit verband. In haar finale nota beschrijft de commissie namelijk de omstandigheden waarin deelname mogelijk wordt geacht. Zij sluit dit dus niet uit, maar legt integendeel een aantal algemene voorwaarden op. In het kader van UNIFIL zien we dat aan deze voorwaarden, bij voorbeeld wat betreft het mandaat, beantwoord wordt. Er was wel een zekere terughoudendheid ten aanzien van deelname aan VN-operaties wat betreft gewapende inzet in ex-kolonies. Dit vormde in Libanon geen probleem. In de eerste

plaats gaat het uiteraard niet om een Belgische ex-kolonie. Ten tweede is er weliswaar sprake van een gewapende inzet, maar speelt het beschermingsdetachement vooral een ondersteunende rol ten aanzien van de genie- en medische eenheden.

UNIFIL is ook niet de eerste belangrijke VN-operatie waar we aan deelnemen sinds Rwanda. Om even terug te blikken op de gebeurtenissen in de Balkan: wij waren indertijd ontplooid in Bosnië-Herzegovina en in Kroatië in het kader van de VN-operatie UNPROFOR. Op een gegeven moment werd er politiek beslist om UNPROFOR te doen overgaan in de fameuze NAVO-operaties IFOR en SFOR. Alleen in Oost-Slavonië ging de VN-operatie verder. Wij waren daar juist ontplooid sinds 1992 en gingen dus verder onder VN-mandaat. België besliste bovendien om de leiding te nemen over die VN-operatie – toch een operatie met – als ik me goed herinner – een 5.000 à 6.000 mensen, waaronder een 700-tal Belgen. Onder Belgisch commando werd de operatie tot een goed einde gebracht. België is ook in een aantal andere VN-operaties aanwezig, zij het op een kleinere schaal. In MONUC bijvoorbeeld, de VN-operatie in de Democratische Republiek Congo, zijn negen Belgische officieren aanwezig, die deel uitmaken van de staf.

Wat belangrijk is in al die zaken is dat we rekening hebben gehouden met de aanbevelingen van de Rwanda-commissie onder leiding van mijnheer Verhofstadt. Die bepalen onder andere dat wij een bijzonder nut moeten bieden voor een bepaalde VN-operatie, bijvoorbeeld inzake ontminning, heropbouw of medische steun. Dit was exact wat de VN vroeg in Libanon. Nog volgens de commissie moeten wij zorgen voor onze eigen *Force Protection* – dat was niet noodzakelijk zo in Rwanda. Welnu, in Libanon is er een bijzonder detachement aanwezig dat instaat voor de beveiliging van onze eigen troepen. Men heeft destijds ook gezegd dat we gebruik moesten



maken van performant materieel. Op dit ogenblik zijn bijvoorbeeld een aantal *Multiple Purpose Protected Vehicles* (MPPV's) – voertuigen die in november werden aangekocht ter vervanging van lichtere voertuigen – per schip onderweg om in Libanon ontplooid te worden. Dit om te illustreren dat wij willen optreden met het beste materieel dat we hebben, wat – opnieuw – niet steeds het geval was in Rwanda. In de aanbevelingen van de Rwanda-commissie wordt er ook vermeld dat we beter op de hoogte moeten zijn van de situatie op de grond. Daarom hebben wij ervoor gezorgd dat wij personeel hebben dat aanwezig is in het UNIFIL-hoofdkwartier in Naqoura, zodanig dat we exact weten hoe en waar we moeten optreden. We hebben bovendien een uitstekende verbinding met de Lebanese Armed Forces (LAF), wat eveneens zeer belangrijk is om te weten hoe de situatie evolueert.

U wijst onder andere op de belangrijke rol die het Belgisch leger speelde in Oost-Slavonië, maar de cijfers van het VN-departement voor vredesoperaties (UNDPKO) tonen echter dat de troepenbijdragen aan VN-operaties van ons land – net als die van verschillende andere Europese landen – jarenlang erg laag waren, hooguit enkele tientallen troepen. Er werd dan ook druk gespeculeerd dat de Belgische beslissing tot deelname aan UNIFIL gelinkt is aan het Belgische lidmaatschap van de VN-Veiligheidsraad, in die zin dat de deelname een manier was om België internationaal te profileren. Is er vanuit dit oogpunt overleg geweest tussen Buitenlandse Zaken en Defensie?

Er is alleszins grondig overleg gepleegd in de maanden juli-augustus tussen drie Departementen: Defensie uiteraard, Buitenlandse Zaken, en de diensten van de Eerste Minister. Onze aanwezigheid in de Veiligheidsraad is natuurlijk een belangrijk element op diplomatiek en politiek vlak dat ons moet aanmoedigen om te tonen dat onze aanwezigheid op dat niveau ook gepaard gaat met effectieve actie, zij het niet louter op militair vlak. Maar er zijn ook andere factoren die een rol speelden. Ik verwees al naar de aanbevelingen van de Rwanda-commissie. Een derde element was dat er ook op politiek niveau een akkoord bestond dat Europa aanwezig moest zijn in Libanon. UNIFIL wordt hoofdzakelijk geleid door Frankrijk, Italië, Spanje, en – voor het maritieme aspect – door Duitsland. Voor ons als Belgen, die zichzelf toch als belangrijke promotoren van het Europese gebeuren beschouwen, was dit een teken dat ook wij er aanwezig moesten zijn.

Heeft er tussen de deelnemende Europese landen vooraf-

gaand overleg plaatsgevonden?

Absoluut. Dat gebeurt dan op ministerieel niveau. De minister van Defensie overlegt met zijn collega's in andere landen. Hetzelfde geldt voor Buitenlandse Zaken. Idem voor de staatshoofden. Zo gebeurt dat. Daar is niet altijd een bijzondere vergadering voor nodig; die mensen kennen elkaar perfect, en telefoon, gsm en e-mail kunnen ook tot snelle resultaten leiden. De bedoeling in Libanon was toch vooral om snel aanwezig te zijn. En zo is het ook gebeurd. De beslissing tot deelname werd genomen op 16 augustus. Als ik me niet vergis werden de troepen operationeel begin oktober. Snelheid was van kapitaal belang.

Het oorspronkelijk UNIFIL-mandaat was vooral gericht op rapportering en voorzag slechts in de mogelijkheid tot gebruik van geweld uit zelfverdediging. In resolutie 1701 van de VN-Veiligheidsraad, die de basis vormde voor de versterking van UNIFIL, werden een uitgebreidere mogelijkheden opgenomen voor het gebruik van geweld, bij voorbeeld ter bescherming van de burgerbevolking. In welke mate beantwoorden de nieuwe Rules of Engagement van 'UNIFIL-2' aan de vereiste van een 'robuuste' VN-operatie?

Wel, 'robuust' is hier het kernwoord. 'Robuust' heeft te maken met een aantal zaken, waaronder inderdaad het gebruik van geweld. Zoals u zegt is deze mogelijkheid niet beperkt tot zelfverdediging, maar werd dit uitgebreid naar de bescherming van burgers of het gebruik van geweld om de opdracht te kunnen uitvoeren. Een tweede aspect is dat men ook over 'robuust' materieel moet beschikken. Dit slaat niet alleen op de eigenlijke bewapening van voertuigen – op wielen of rupsbanden – maar ook op de bescherming, de bepantsering. Een derde zaak is dat je de mensen perfect moet opleiden om de Rules of Engagement te kunnen toepassen. Je kan natuurlijk niet op voorhand iedere mogelijke situatie precies incalculeren, maar het is een kwestie van opleiding en sensibilisering van al onze soldaten inzake de mogelijkheid om in welbepaalde omstandigheden hun wapen te gebruiken. Om dit te doen geven wij uiteraard opleiding en worden onze militairen getraind door middel van oefeningen. Daarnaast ontvangen alle deelnemende militairen op voorhand een boekje, het *aide-mémoire*, met daarin een bijzonder hoofdstuk met de te volgen humanitaire, inzet- en gedragsregels.

U identificeert dus drie elementen om van een 'robuuste' operatie te spreken: rules of engagement, materieel en



opleiding ...

Ik kan daar nog aan toevoegen dat ook de VN in dit domein geëvolueerd zijn. Vroeger zei men – om het wat vereenvoudigd voor te stellen: ofwel ageren wij onder Hoofdstuk VI van het VN-Handvest ofwel onder Hoofdstuk VII (dat dwangmaatregelen toelaat, nvdr). Voor mij is het belangrijkste verschil tussen die twee dat Hoofdstuk VI veronderstelt dat alle partners akkoord gaan met de VN-tussenkomst, daar waar dergelijke instemming door de lokale autoriteiten voor Hoofdstuk VII niet noodzakelijkerwijs nodig is. Onder Hoofdstuk VI krijgt men dan lichte Rules of Engagement en onder Hoofdstuk VII zwaardere. In Libanon ageren wij vandaag in feite onder Hoofdstuk VI, maar zijn er in het mandaat wel bepaalde zaken opgenomen die een exacte reproductie zijn van wat we vinden in de bepalingen van Hoofdstuk VII. Dit toont aan dat de VN is geëvolueerd: het is niet langer óf VI óf VII. Sommigen spreken van VI 1/2e of van VI 3/4e. Men is flexibeler geworden. Het is niet langer alles of niks; de operatie is telkens aangepast aan de lokale situatie. Dat is een zeer grote vordering.

Frankrijk, dat een leidende rol speelt in de operatie, gaf al enkele malen te kennen het vuur te zullen openen op Israëlische vliegtuigen die de staakt-het-vuren-lijn, de zogeheten 'Blue Line', schenden. Hebben er zich reeds gewapende incidenten voorgedaan tussen de VN-macht enerzijds en de Israeli Defence Forces of de Hezbollah anderzijds?

Die Israëlische schendingen van het Libanese luchtruim komen inderdaad voor. Israël stelt dat het hiermee zal doorgaan zolang men niet zeker is dat de controle over de levering van wapens aan de grenzen wordt gewaarborgd door Libanon of door UNIFIL – maar UNIFIL controleert niet aan de grenzen –. Frankrijk heeft inderdaad gezegd dat als het zo verder gaat, zij erop zullen reageren. Die mogelijkheid is inderdaad voorzien in de inzetregels o.a. in het domein van de luchtdoelartillerie. Wel specificeren die regels welk optreden in de lucht een 'hostile act' is. Die kwalificatie hangt af van factoren zoals de vlieghoogte, de vliegrichting en de 'houding' van het vliegtuig. Met dat laatste bedoel ik bijvoorbeeld dat men op lage hoogte horizontaal kan vliegen, dan wel kan duiken naar wel precieze doelen. Naargelang de situatie zit men met een 'hostile act' of niet. Vandaag moeten wij vaststellen dat de Israëlische schendingen van het luchtruim niet beantwoorden aan de kenmerken van een 'hostile act' omdat de betrokken vliegtuigen relatief hoog vliegen. Om die reden is er

totnogtoe geen sprake van om deze vluchten ook daadwerkelijk onder vuur te nemen.

Wat de situatie op de grond betreft, kon ik tot voor kort antwoorden dat er geen enkel incident is geweest. Maar in de nacht van 7 op 8 februari heeft zich wel een incident voorgedaan, niet tussen UNIFIL en Israël, maar wel tussen de Libanese Armed Forces (LAF) en de Israel Defence Forces (IDF). De aanleiding hiertoe was dat Israël het initiatief had genomen om een terrein aan de grenstrook te ontmijnen. Dat was de oorsprong van een clash tussen de LAF en de IDF. Voor het overige hebben er zich volgens onze informatie en zeker in onze zone nog geen incidenten voorgedaan. Ik durf dan ook vast te stellen dat de aanwezigheid van UNIFIL een welbepaald vertrouwen heeft gegeven aan Israël, dat vaststelt dat wij de zaak onder controle hebben. Onze aanwezigheid heeft ook vertrouwen gegeven aan de Libanese Armed Forces – sta mij toe op te merken dat het Libanese leger terug in de zuidelijke zone aanwezig is met zo'n 10.000 militairen wat de voorbije dertig jaar niet meer het geval is geweest. De verstandhouding met het Libanese leger verloopt bovendien – zeker voor wat België betreft – perfect. Zo werkt er een Libanees officier bij ons als liaison om zeker te zijn dat we optimaal samenwerken.

Bestaan er naast de contacten met het Libanese leger ook vormen van overleg tussen UNIFIL en vertegenwoordigers van Hezbollah anderzijds?

Ik denk het niet. Nu, wat BELUFIL betreft, zijn de LAF onze partner. Hoe die is samengesteld is een andere zaak. Wij spreken met het Libanese leger zelf, dus met hun chef van defensie en de erkende structuur van hun armed forces. Wij weten dat er in de regering ook vertegenwoordigers van Hezbollah zetelen, maar wij zonderen dat niet af van het geheel. Het is trouwens zo dat ons mandaat niet voorziet dat wij instaan voor de ontwapening van Hezbollah. Dat is een taak van het Libanese leger. Wel kunnen wij die acties ondersteunen. Als bijvoorbeeld opslagplaatsen ontdekt worden – en dit is al een aantal keren gebeurd – dan wordt dit allemaal beveiligd en overhandigd aan de Libanese militaire autoriteiten. Maar wij ageren nooit a priori in de eerste lijn tegenover Hezbollah of gewapende mensen. Wij zijn er louter ter ondersteuning van het Libanese leger, dat haar taak uitvoert volgens de richtlijnen van de regering. Wij als Belgen hebben trouwens nog nooit Hezbollah als such in uniform en met bewapening zien ageren in onze zone.



Waarin bestaat juist de Belgische rol in het kader van UNIFIL? Zijn er naast ontmijning andere taken die worden waargenomen door de Belgische troepen?

Naast die ontmijning en opruiming van niet-ontploffte munitie – die vlot verloopt –, dragen wij ook bij tot wederopbouw. Als zo'n VN-macht zich ergens ontplooit moet men er immers voor zorgen dat al die deelnemende landen goed ondergebracht worden links en rechts. België heeft met haar geniecapaciteit enorm veel compounds opgetrokken, containers geplaatst, banen aangelegd, kampen veiliggesteld door het bouwen van omheiningen, en zo meer. Dat gebeurt uiteindelijk ten dienste van UNIFIL. Waar nodig worden ook banen hersteld in de onmiddellijke omgeving van Tibnin, waar de Belgen gelegerd zijn. Door dit te doen, helpen onze troepen automatisch ook de lokale bevolking.



Trouwens, om toch even terug te komen op die ontmijning en opruiming; deze activiteit wordt ten zeerste geapprecieerd door de lokale bevolking want deze is van groot belang zowel voor hun bescherming als hun economische overleving. De lokale landbouw kan immers maar weer worden aangevat op terreinen die veiliggesteld zijn.

Onze tweede specialiteit daar is medische ondersteuning. Deze staat in de eerste plaats ten dienste van UNIFIL. Maar aangezien er – gelukkig genoeg – geen vijandelijke acties plaatsvinden is het voorlopig relatief veilig voor de UNIFIL-mensen en draait het hospitaal op relatief laag niveau. Daarom stellen wij

de specialiteiten die we daar hebben ook ter beschikking van de lokale bevolking. Sinds half oktober vonden er zo'n 1.800 consulten plaats door mensen uit de wijde omgeving van Tibnin. Soms komen er ook mensen binnen voor bepaalde operaties – onlangs was er bijvoorbeeld een jongen van 15 die ernstig gekwetst was geraakt door een stuk ontplofte munitie. Op die manier helpen onze chirurgen de lokale bevolking. Tenslotte zijn er nog bijzondere acties naar de scholen toe, onder meer vanwege de tandartsen, om ook te werken voor de kinderen en families.

Hoe verloopt de besluitvorming in het kader van de UNIFIL-operatie? Welke rol spelen New York (waar het hoofdkwartier van het VN-Departement voor vredesoperaties zich bevindt), Rome (dat thans het commando voert over de operatie) en het Belgische militaire hoofdkwartier te Brussel hierin?

Op VN-niveau heeft men in september te New York een speciale cel opgericht, de Military Strategic Cell (MSC). Die telt een 30-tal mensen en wordt voor het ogenblik geleid door een Italiaan en in de toekomst door een Fransman. Men tracht dus een zekere pariteit te hebben tussen hetgeen gebeurt in New York in die bijzondere UNIFIL-cel en op het terrein (waar het Franse commando net werd afgelost door een Italiaans commando, nvdr). In de MSC zijn dus 30 mensen aanwezig die alle nodige functies beslaan, gaande van inlichtingen, tot strategie en logistiek. Er is ook een Belgisch officier aanwezig. De MSC hangt af van het VN-Departement voor vredesoperaties onder leiding van Jean-Marie Guéhenno en beveelt rechtstreeks het UNIFIL-hoofdkwartier in Naqoura. In Naqoura is er dan een multinationaal hoofdkwartier, waar een vijftal Belgen aanwezig zijn in kernfuncties, gericht op de capaciteiten die wij er ontplooiën, zoals de genie- en medische eenheden. Uiteraard kan niets van dit alles gebeuren zonder de steun van de naties die troepen aanleveren. Ik kan u verzekeren dat ik om onze deelname vast te leggen en daar consensus rond te krijgen persoonlijk naar Parijs ben afgereisd om er in augustus met mijn collega te spreken over wat we best zouden doen. Ik heb hetzelfde gedaan met mijn collega in Rome. Even belangrijk als het VN-commando is dus dat de naties die deelnemen onder elkaar – van hoofdstad tot hoofdstad – met elkaar spreken. Dat gebeurt zoals gezegd regelmatig, ook op mijn niveau.

Hoe verhoudt de UNIFIL-commandostructuur zich tot bijvoorbeeld deze van een NAVO-operatie als ISAF of een operatie onder EU-auspiciën zoals EUFOR RD



Congo, de operatie die het Congolese verkiezingsproces begeleidde?

Kort gesteld, is er in feite weinig verschil. Er is telkens een civiel-politiek en een militair luik. Het grote verschil bij de NAVO is de aanwezigheid van vaste capaciteiten. Ook de EU kan voor haar operaties mogelijk een beroep doen op NAVO-middelen. Bij de VN gaat het telkens om een ad hoc-structuur. Dat is het eeuwige probleem van de VN. Men beschikt er niet over staande middelen, maar hangt louter af van de wil van de leden om troepen te leveren en van het land waar de operatie moet plaatsvinden. Om die reden is het ook van groot belang dat de commandostructuur van een VN-operatie goed geïntegreerd is. De landen die deelnemen moeten zeer goed overeenkomen hoe en wat ze gaan doen. Beide aspecten zijn hier meer nodig dan in een NAVO- of EU-context.

In de pers wordt af en toe bericht dat Libanon stilaan afglijdt naar een burgeroorlog. Heeft u de indruk dat er sinds de versterking van UNIFIL enige vooruitgang merkbaar is op het terrein in Zuid-Libanon?

Vanuit zuiver militair oogpunt bekeken is Zuid-Libanon zeer stabiel. Dat is te danken aan twee zaken. Enerzijds is er de versterkte aanwezigheid van UNIFIL, dat van 2.000 naar 13.000 troepen werd uitgebreid (wat minder is dan de maximaal toegestane troepenontplooiing van 15.000 troepen, maar wat toch voldoende is). Deze aanwezigheid zorgt voor een zekere stabiliteit, omdat er verschillende deelnemende landen tot hoofdopdracht hebben om het terrein te patrouilleren. Deze landen gaan overal rondrijden om te zien of alles normaal verloopt. Dat geeft een zekere garantie dat alles rustig zal blijven. Ten tweede zijn de Libanese strijdkrachten nu met zo'n 12.000 troepen aanwezig in Zuid-Libanon, wat opnieuw bijdraagt tot de stabiliteit. De onstabieleit berust wat mij betreft bij de afwezigheid van politieke oplossingen. Militaire aanwezigheid alleen kan dit niet oplossen. Militaire aanwezigheid zorgt alleen voor stabiliteit, hetgeen de politici ertoe zou moeten aanzetten om hiervan gebruik te maken door intern een politieke oplossing uit te werken. Maar dat laatste laat eerlijk gezegd op zich wachten. Wat infrastructuur betreft, is er tenslotte veel vooruitgang geboekt op korte tijd. Heel wat vernielde bruggen,

wegen en zo meer werden inmiddels hersteld.

Inmiddels keerde de eerste lichte Belgische blauwhelmen terug uit Libanon en vond een eerste vervanging plaats. Binnenkort moet worden beslist of de Belgische deelname met zes maanden wordt verlengd. Hoe liggen de kansen dat België bijtekent voor zes maanden UNIFIL?

Wij werken zoals we dat doen voor alle operationele dossiers. Zo'n dossier vertrekt bij mij. Er wordt daarbij onderzocht hoe efficiënt we zijn geweest en hoe belangrijk het is om verder te doen onder dezelfde dan wel onder een andere vorm. De voorbije aflossing gebeurde onder de bestaande configuratie. In de loop van de maand maart gaan we een dossier indienen op de ministerraad om een verlenging van ons mandaat te vragen van half april tot half oktober in een configuratie die we nog nader moeten bepalen. Dat dossier wordt nu voorbereid en zal eerst worden voorgelegd aan de minister van Defensie. Die zal dan nadien overleggen met zijn collega van Buitenlandse Zaken en met de diensten van de Premier. Zij evalueren dan de politieke noodzaak om een dergelijk dossier voor te leggen aan de ministerraad.

Qua capaciteit voor troepenontplooiing is er dus naast de bestaande engagementen in Afghanistan en Kosovo ruimte voor voortgezette deelname?

Inderdaad. Ik refereer daarbij naar onze planning operaties 2007 die werd goedgekeurd op de ministerraad van 12 januari en die de toekomstige planning vastlegde voor onze hoofdinspanningen in Kosovo, Afghanistan, Centraal-Afrika en Libanon. Deze operaties kunnen in het kader van ons budget en technische mogelijkheden worden voortgezet. Nu gaan we dat toetsen aan de realiteit op het terrein.

Noot

- 1 Het interview werd afgenomen op 9 februari 2007. Op 7 maart 2007 kostte een verkeersongeval met een gepantserd Pandur legervoertuig het leven aan drie Belgische blauwhelmen.



OPINIE

Slavernij in 2007: mensenhandel

door Astrid COATES

200 jaar geleden, op 25 maart 1807, maakte het Britse Parlement het illegaal voor Britse schepen om slaven te vervoeren en voor Britse kolonies om ze te importeren. In 1948 stelden de Verenigde Naties in artikel 4 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens dat "Niemand in slavernij of horigheid zal gehouden worden. Slavernij en slavenhandel in iedere vorm zijn verboden." Hiermee werd slavernij zogezegd uit de wereld verbannen. Maar vandaag, anno 2007 bestaat slavernij nog steeds, weliswaar vermomd in een modern kleedje: mensenhandel.

Inleiding



Mensenhandel heeft zich over de jaren steeds verder uitgebreid. Geen enkel land is er immuun voor, en het groeiend gebruik van het internet heeft hier zeker een tandje bijgeschoven. Kernredenen voor dit fenomeen zijn te vinden in de economische ongelijkheid, hoge werkloosheid en een verstoring van de traditionele patronen. Vaak wordt mensenhandel in verband gebracht met conflictsituaties, waar strijders, en zelfs vredeshandhavingmissies (zie Bosnië-Herzegovina, Kosovo en Zuid-Korea) een markt creëren voor de diensten van slachtoffers. De gevolgen van het conflict tasten de doeltreffendheid van rechtshandhaving aan samen met de mogelijkheid voor autoriteiten om het probleem aan te pakken. Mensenhandel is nefast voor ontwikkeling en wetgeving. De opbrengsten worden immers gebruikt in corrupte, criminele activiteiten en in sommige gevallen zelfs terrorisme. De handelaars zelf lopen weinig risico en kunnen er stevig aan verdienen.

Er wordt steeds eenzelfde patroon gevolgd. Mensen worden ontvoerd of geronseld in het land van oorsprong, overgebracht via transit regio's om vervolgens te worden uitgebuit in het land van bestemming.

Slachtoffers kunnen worden gerepatriëerd naar het land van oorsprong, maar soms worden ze herplaatst naar een derde land of gedeporteerd als illegale migranten. De handel groeit het snelst in Centraal en Oost Europa en de voormalige Sovjet-Unie. Europese landen zoals België, Duitsland, Griekenland, Italië en Nederland scoren erg hoog als land van bestemming.

In de meeste landen beperkt de wetgeving op mensenhandel zich enkel tot vrouwen, meer specifiek op vrouwen die worden verhandeld voor seksuele uitbuiting. Mannen kunnen echter ook slachtoffer zijn. Vrouwen, kinderen en mannen¹ worden ieder jaar verhandeld onder valse voorwendsels en gedwongen tewerkgesteld als prostituees, werkkrachten of dienstknechten. In België is de wetgeving inzake mensenhandel zowel van toepassing op seksuele uitbuiting als op gedwongen arbeid en er zijn inderdaad verschillende mannelijke slachtoffers; meestal jonge Nigeriaanse voetballers, die onder het beschermingsprogramma voor slachtoffers vallen.²

Een wettelijk kader?

Op 7 november 2006 nam de Derde Commissie van de Algemene Vergadering de resolutie *Trafficking in women and girls* met consensus aan, op 20 december deed de Algemene Vergadering hetzelfde.³ Hierin werd opgeroepen om de vraag naar verhandelde vrouwen en meisjes voor alle vormen van exploitatie te elimineren. Aangepaste maatregelen moeten worden getroffen om de factoren die mensenhandel in de hand werken, waaronder armoede en geslachtsongelijkheid, aan te kaarten. De resolutie riep alle overheden op om elke vorm van mensenhandel te criminaliseren, en de overtreders streng te straffen maar niet de slachtoffers zelf. Rancune maatregelen



ten opzichte van slachtoffers van mensenhandel moeten worden tegengegaan, en er moet worden gezorgd dat de principes van non-discriminatie op hen worden toegepast.

Hoewel de resoluties van de Algemene Vergadering een hoge morele waarde hebben, zijn ze op dit vlak juridisch niet bindend. Waar kunnen slachtoffers dan wel terecht en bestaan er internationale verplichtingen voor lidstaten? Veel nationale wetgevingen kunnen immers de huidige mensenhandel trend niet aan. Er bestaat geen geschikte wetgeving en er zijn onvoldoende middelen. De beperkte rechtshandhaving, gekoppeld aan weinig juridische expertise en een onvoldoende internationale structuur, maakt samenwerking op internationaal niveau zeer moeilijk.

In het verleden waren er nochtans instrumenten die mensenhandel en gedwongen prostitutie tegengingen. Voorbeelden hiervan zijn het Verdrag ter bestrijding van de handel in mensen en van de exploitatie van de prostitutie van anderen (1950) en het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie tegen vrouwen (1979 – beter gekend als CEDAW).⁴ Zij bevatten echter geen definitie van mensenhandel en richten zich voornamelijk op het straffen van de mensenhandelaars; ze misten echter een doeltreffend rechtshandhavingmechanisme om dit effectief te kunnen doen.

Geleidelijk aan begon de internationale gemeenschap meer en meer aandacht te besteden aan het fenomeen. In 1995 stelde men een strategische doelstelling voor mensenhandel op in de *Beijing Declaration and Platform for Action*, aangenomen door de Vierde Wereld Conferentie over Vrouwen. In 2004 werd voor de eerste keer een Speciale Rapporteur voor Mensenhandel, met nadruk op vrouwen en kinderen (Mevr. Sigma Huda) door de Commissie Mensenrechten aangeduid. Tijdens de Millennium Top en de Wereldtop van 2005 maakte men afspraken om maatregelen te ontwerpen, te handhaven en te versterken teneinde elke vorm van mensenhandel aan te vechten en uit te roeien.

Op de zevende zitting van de Commissie voor misdadpreventie en strafrechtspraak stelde Argentinië voor een nieuw verdrag op te stellen tegen de handel in minderjarigen, waarbij ze tevens bewijs citeerde van de betrokkenheid van georganiseerde criminele groepen. De internationale gemeenschap besloot echter om het begrip uit te breiden, waardoor mensenhandel in het algemeen zou worden gevat, en

men bijzondere aandacht zou besteden aan de kwetsbaarheid van vrouwen en kinderen en toepasselijke bescherming en opvang. Men was van oordeel dat de meest gepaste manier zou zijn om een protocol toe te voegen aan het VN Verdrag tegen transnationaal georganiseerde misdaad.

Het Protocol

Mensenhandel is bijna altijd een vorm van georganiseerde misdaad. Deze *commercie* brengt ook vaak andere elementen met zich mee zoals drugs, wapens en het witwassen van geld, die op hun beurt grote illegale opbrengsten teweegbrengen. Het gaat om een globaal netwerk, waarbij groepen worden gevormd en samenwerkingsbanden gesmeed. Het is dan ook verbazingwekkend dat het pas recent als een misdaad werd aanzien in het internationaal recht.

Het VN Verdrag tegen transnationaal georganiseerde misdaad⁵ samen met twee supplementaire protocollen, namelijk het Aanvullend protocol inzake de preventie, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel en het Aanvullend Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over de zee en in de lucht, werden op 15 november 2000 aangenomen door de Algemene Vergadering. Het Verdrag is wettelijk bindend, wat betekent dat de ratificerende staten een aantal maatregelen moeten treffen tegen transnationaal georganiseerde misdaad. Samen vertegenwoordigen zij een eerste echte poging door de internationale gemeenschap om transnationaal georganiseerde misdaad tegen te gaan met internationaal recht.

De hoofddoelstelling van de lidstaten tijdens de onderhandelingen was een evenwicht te bekomen tussen rechtshandhaving en bescherming van de slachtoffers. Het moest mensenhandel voorkomen en bestrijden maar ook internationale samenwerking vergemakkelijken. Sommige punten blijven echter vatbaar voor discussie zoals de toepassing van het protocol op binnenlandse activiteiten die internationale mensenhandel ondersteunen.

Definitie

Het protocol bevat een werkbare definitie van mensenhandel, die wordt erkend als aanvaarde internationale definitie. Volgens artikel 3 van deze definitie bestaat mensenhandel uit *de indienstneming, transpor-*



tatie, herberging of ontvangst van mensen door ongeoorloofde middelen zoals geweld, ontvoering, fraude of dwang, voor een ongeoorloofde reden zoals gedwongen arbeid, dienstbaarheid, slavernij of seksuele exploitatie. Deze definitie kan opgedeeld worden in drie verschillende stukken: de criminele handelingen, de middelen gebruikt om die handelingen te plegen en de doelstellingen. Minstens één element van elk van deze drie groepen is nodig opdat de definitie van toepassing zou zijn.

Het protocol bevat 3 doelstellingen:
✓ Voorkomen en bestrijden van mensenhandel
✓ Slachtoffers beschermen en bijstaan
✓ Samenwerking tussen staten bevorderen

De grootste moeilijkheid omtrent mensenhandel betreft diezelfde definitie en de interpretatie ervan. Tijdens de onderhandelingen werd er immers hevig gediscussieerd over de definitie van mensenhandel, en vooral over de rol van prostitutie in heel deze problematiek. Er bestonden twee radicaal verschillende visies over prostitutie. Volgens de ene (*The Coalition against Trafficking in women - CATW*) waren prostitutie en vrouwenhandel identiek. De andere (*Human Rights Caucus - HRC*) aanzag prostitutie als arbeid en stelde dat mensenhandel niet werd gedefinieerd door de aard van het werk maar door de omstandigheden van dwang en uitbuiting, ongeacht het soort werk dat wordt verricht.

De hamvraag was dus of mensenhandel moest worden gedefinieerd volgens de aard van het werk (prostitutie op zich wordt hierbij automatisch gelijkgesteld aan mensenhandel) of wegens het gebruik van bedrog en dwang. Het is wel een feit dat mensenhandel niet louter beperkt is tot de seksindustrie. Er zijn ook andere doelen zoals tewerkstelling in sweatshops, gedwongen arbeid of als dienstknechten of nog in de zogenaamde *vuile, moeilijke en gevaarlijke jobs* (in het Engels spreekt men van *the three D Jobs*). Anderzijds klopt het ook dat, in landen waar enkel gedwongen prostitutie illegaal is, dit moeilijk te bewijzen is voor een rechtbank.

Uiteindelijk werd gekozen voor een ruime definitie, waarbij iedere staat zelf de vrijheid behoudt om al dan niet wetgeving over prostitutie te ontwikkelen. Het protocol erkent het bestaan van vrijwillige en gedwongen participatie aan prostitutie, en neemt dus geen standpunt in omtrent de toepassing van wetgeving op volwassen, niet gedwongen prostitutie. Seksuele exploitatie wordt bijgevolg niet gedefi-

nieerd in het Mensenhandel Protocol en vormen van seksuele exploitatie, anders dan in de context van mensenhandel worden er niet door gedekt.⁶

Omvang, bescherming en preventie

Wat betekent dit concreet voor de landen die het protocol ratificeren? Zij zijn verplicht om, indien deze nog niet bestaan, wetten uit te vaardigen die deze activiteiten criminaliseren. Dit wil echter niet zeggen dat men alle vormen van prostitutie moet verbieden. Naast actie ondernemen tegen handelaars, legt het Protocol de staten ook op om de nodige bescherming en hulp te bieden aan verhandelde personen. Ze hebben recht op confidentialiteit en zouden bescherming genieten wanneer ze bewijs of medewerking tonen bij wetshandhaving of indien ze als getuige verschijnen in rechtszaken. Staten moeten ook *overwegen* om aangepast onderdak, medische zorg, wettelijke en andere begeleiding te krijgen.

De wettelijke status van verhandelde personen en of zij al dan niet zouden worden teruggestuurd naar het land van oorsprong kwam onder hevige discussie. De ontwikkelde landen, die vaak bestemmingslanden zijn, namen de houding aan dat er geen recht moet zijn om in hun land te blijven, vermits dit als een aansporing zou worden aanzien voor zowel mensenhandel als mensensmokkel. Zij waren vooral bezorgd om de financiële kost van de verplichting tot bescherming en bijstand. De oorspronglanden wilden daarentegen logischerwijze zoveel mogelijk bescherming en wettelijke status voor de verhandelde persoon. De Hoge Commissaris voor de Mensenrechten was voorstander van het opnemen van een bepaling die stelt dat de illegaliteit van de toegang tot een staat van een individu, geen factor zou zijn die de asielaanvraag van die persoon negatief zou beïnvloeden. Illegale migranten die binnen dit instrument vallen zouden de volledige mogelijkheid moeten krijgen om een asielaanvraag in te dienen, of om een andere rechtvaardiging om in het land te blijven voor te kunnen leggen. Dergelijke aanvragen zou men afhankelijk van de omstandigheid moeten overwegen.⁷

Het protocol vraagt de staten om wetten die verhandelde personen, tijdelijk of permanent, laten blijven in het land, te *overwegen* in *toepasselijke* gevallen. Bijna alle voorzieningen in de artikelen 6, 7 en 8 van het protocol bevatten deze vage bewoordingen, en eigenlijk betekent dit dat de staten geen verplichting hebben om deze voorzieningen na te komen. Mo-



menteel ondervinden verhandelde personen weinig voordeel bij het samenwerken met de autoriteiten, wat te betreuren is. Wel zijn er sterke preventie, samenwerking en andere maatregelen opgenomen. Staten moeten een beleid uitdokteren om mensenhandel tegen te gaan en om slachtoffers te beschermen tegen het herhaaldelijk slachtoffer worden van een situatie. De betrokken autoriteiten moeten informatie uitwisselen, opleidingen voorzien voor onderzoekers en personeel van slachtofferhulp en een samenwerking bereiken met de toepasselijke organisaties. Grenscontroles moeten worden versterkt en maatregelen getroffen om de echtheid en kwaliteit van reis- en identiteitsdocumenten te garanderen.

Mensenhandel of mensensmokkel?

Er is een duidelijk verschil tussen mensensmokkel en mensenhandel. Allebei zijn het vormen van ongewone migratie, waarbij de slachtoffers het land vrijwillig verlaten. Maar wat betreft mensenhandel is er duidelijk een element van bedrog aanwezig. Het is bijgevolg niet de toestemming die het verschil maakt tussen de twee vormen. Verre van. Die toestemming wordt aanzien als irrelevant indien één van de middelen beschreven in de definitie wordt gebruikt. Smokkel eindigt met de aankomst van de migranten op hun bestemming; mensenhandel daarentegen bestaat uit de verdere exploitatie van de slachtoffers op één of andere manier, om illegale winst op te brengen voor de handelaars. Mensensmokkel is altijd transnationaal, maar mensenhandel hoeft dat niet te zijn. Het Protocol vereist immers geen bewijs dat een slachtoffer al dan niet fysiek over de grens is gegaan; het kan ook plaatsvinden binnen een dorp of stad. Slachtoffers van mensenhandel zijn slachtoffers van misdaad, los van hun mogelijke illegale toegang en verblijf in een land.

ook zijn er aanwijzingen dat mensensmokkel het risico van mensenhandel kan verhogen. Gesmokkelde migranten zijn vooral erg kwetsbaar. Ze bevinden zich in een vreemd land, hebben meestal schulden opgelopen, en zien zich genoodzaakt om vaak vernerende jobs uit te voeren om de schulden te kunnen aflossen. Als gevolg evolueren ze vaak van irreguliere migranten tot slachtoffers van mensenhandel.⁸

Het spreekt voor zich dat kinderen onder de leeftijd van 18 jaar nooit toestemming kunnen geven, zelfs indien geen enkele van de middelen voor mensenhandel worden gebruikt. Zelfs de voogd van een kind kan zijn toestemming niet geven tot mensenhandel.

Europa?



Ook Europa is actief op het gebied van mensenhandelbestrijding. Zo werd het Verdrag van de Raad van Europa over actie tegen mensenhandel⁹ op 16 mei 2005 aangenomen. Het neemt het VN Protocol als uitgangspunt, rekening houdend met andere internationale wettelijke instrumenten en wil vooral de bescherming van slachtoffers verhogen. Bovendien voorziet het een *herstelperiode en verblijfsvergunning*. Slachtoffers hebben recht op minimum 30 dagen om te herstellen en een eventuele samenwerking met de autoriteiten te overwegen. Een vernieuwde verblijfsvergunning kan worden uitgevaardigd indien de persoonlijke situatie dat vergt of indien de persoon in kwestie de autoriteiten helpt tijdens een crimineel onderzoek. 30 landen, waaronder België, hebben het verdrag ondertekend maar amper 4 hebben het ook geratificeerd. Blijkbaar is men niet hap-



Het is echter soms moeilijk te bepalen of een geval onder de éne of onder de andere definitie valt en

pig om een verbintenis aan te gaan in de overtuiging dat hier misbruik kan worden van gemaakt.

Hoewel er dus zeker sprake is van een zekere harmonisatie in Europa, is er nog veel werk aan de winkel. Leden van het Europees Parlement hebben de Commissie en Lidstaten opgeroepen om een nieuw actieplan aan te nemen, gezien zij van mening zijn dat tot nu toe elke EU maatregel geen succes heeft geboekt. Misschien zou Europa conclusies kunnen overnemen uit de Zweedse wetgeving betreffende prostitutie, waar bewezen is dat de mensenhandel erdoor daalde. In 1999 vaardigde Zweden een nieuwe wetgeving uit, waardoor het kopen van seks werd gecriminaliseerd en het verkopen ervan (met andere woorden de prostituee) werd gedecriminaliseerd. Maatregelen tegen prostitutie werden opgezet, waarbij zware straffen werden uitgevaardigd tegen pooiers, uitbaters en ook tegen de klanten zelf. Dit werd ondersteund door een publieke onderwijscampagne waarin klanten werden gewaarschuwd aangaande de strafbaarheid van hun gedrag en de wetgeving voorziet in de betaling van sociale bijdragen aan prostituees die het circuit willen verlaten. Politieagenten kregen training en oriëntatie. Dit had tot gevolg dat de mensenhandel naar Zweden daalde, terwijl de omliggende Scandinavische landen een stijging van het fenomeen ondergingen.¹⁰

Besluit

Het Protocol betekent een nieuwe aanpak. Het geeft een definitie voor mensenhandel en combineert traditionele misdaadcontrolemaatregelen bij het onderzoek en bestraffen van overtreders, met maatregelen om verhandelde mensen te beschermen.

Radhika Coomaraswamy, de VN Speciale Rapporteur voor Geweld tegen Vrouwen heeft laten kennen dat deze definitie van mensenhandel een doorbraak betekent gezien men mensenhandel bestempelt als een misdaad die verder reikt dan de discussie over prostitutie, en waarbij zowel vrouwen als mannen slachtoffer kunnen zijn.

Eenzijds kan de uiteindelijke definitie gezien worden als een overwinning voor diegenen die vinden dat het erkennen van prostitutie als legitiem beroep, de enige manier is om de rechten van sekswerkers te beschermen. Het gebruik van dwang wordt opgenomen als een essentieel element in de definitie en laat staten vrij te bepalen of zij al dan niet prostitutie als werk erkennen en wettelijk regelen. 117 landen heb-

ben het Protocol ondertekend, 111 hebben het ondertussen ook geratificeerd.



Hoewel het Protocol een impliciet onderscheid maakt tussen gedwongen en niet-gedwongen migratie voor prostitutie, biedt het anderzijds weinig op vlak van mensenrechtenbescherming voor verhandelde slachtoffers en niets voor diegenen die er zeggend niet toe werden gedwongen. Het Commissariaat voor de Mensenrechten, UNICEF en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) hadden tijdens de onderhandelingen laten weten dat maatregelen genomen op nationaal niveau om mensenhandel te voorkomen, in sommige situaties worden gebruikt als discriminatie tegen vrouwen en andere groepen. Hun grondrecht om het land te verlaten en legaal te migreren wordt miskend.¹¹ Zij waren daarom voorstander tot het opnemen in het protocol van een algemene, niet-discriminatie clausule. Sommigen zijn eerder pessimistisch omtrent artikel 11 als het gaat om grenscontroles, en omtrent artikel 14, vermits ze slechts een magere weergave is van de non-discriminatie clausule van het Statuut van het Permanent Internationaal Strafhof (ICC).

Toch kunnen we zeggen dat landen zich bewust zijn van het probleem en dat de VN ook haar deel doet om het probleem te verhelpen. *The United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)* lanceerde in maart 1999, samen met *The UN interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI)*, het *Global Programme Against Trafficking in Human Beings (GPAT)*. GPAT probeert oorzaken en processen van mensenhandel en mensensmokkel in kaart te brengen en doeltreffende oplossingen te formuleren. Het verzamelen van informatie en het verlenen van technische samenwerking tussen lidstaten zijn hierbij de hoofdtaken.

Het UNODC heeft onlangs een wereldwijd initiatief gelanceerd om mensenhandel en slavernij tegen te gaan. Een reeks regionale evenementen zal wereldwijd worden georganiseerd, om antimensenhandelnetwerken te versterken en gecoördineerde initiatieven tot stand te brengen. Op 27-29 november 2007 start alvast een Wereldconferentie in Wenen, waarbij men aandacht zal besteden aan de redenen, de impact en welke actie men nog moet ondernemen om dit fenomeen te bestrijden. Op 5 maart werd dit in New York op de internationale conferentie omtrent de handel in vrouwen en meisjes door Onder Secretaris-generaal Asha-Rose Migirom benadrukt. Ze onderstreepte dat men “samen moet werken om deze misdaad te stoppen, die talloze slachtoffers berooft van hun vrijheid, waardigheid en mensenrechten”.

Noten

- 1 Wanneer bronnen expliciet de exploitatie van jongens vermelden is dit meestal in de arbeidsmarkt, waar seksuele exploitatie meer wordt vermeld bij meisjes. *Trafficking in Persons: Global Patterns*, UNODC, april 2006, 33.
- 2 *EU Commission report on trafficking in human beings*. Research based on case studies of victims of trafficking in human beings in 3 EU member states (Belgium, Italy, The Netherlands), DG Justice and Home affairs, 2001, 59.
- 3 Draft resolution Trafficking in women and girls, A/C.3/61/L.11/Rev. 1, 7 november 2006.
- 4 Er waren begin 20e eeuw een aantal verdragen inzake de beugeling van de handel in vrouwen en kinderen, die echter door het Verdrag van 1950 werden afgeschaft en vervangen. Verdrag ter bestrijding van de handel in mensen en van de

- exploitatie van eens anders prostitutie en Slotprotocol, Lake Success New York, 21 maart 1950, W. 6 mei 1965 (B.S. 13 augustus 1965). Andere voorbeelden zijn: de Internationale Overeenkomst betreffende de slavernij en de dwangarbeid (1926), het Internationaal verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (1966), het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen en haar Aanvullend protocol (1967), het Verdrag inzake de rechten van het kind (1989) en het Facultatief Protocol inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie bij het Verdrag inzake de rechten van het kind (2000).
- 5 Verdrag van de VN tegen transnationale georganiseerde misdaad, New York, 15 november 2000, W. 24 juni 2004 (B.S. 13 oktober 2004).
 - 6 Gedwongen arbeid wordt ook niet gedefinieerd, in dat geval wordt de ILO definitie gebruikt. Volgens deze definitie bestaat gedwongen arbeid uit twee elementen: (a) het werk of de dienst van een verhandeld persoon wordt uitgevoerd onder de dreiging van een straf; en, (b) het wordt tegen de wil uitgevoerd. *A Global Alliance against forced labour*, ILO, Genève, 2005.
 - 7 Informele nota van de VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, A/AC.254/16, Wenen, 28 juni – 9 juli 1999, 3.
 - 8 *Rapport over de mensenrechten van migranten*, Speciale Rapporteur van de Commissie Mensenrechten, A/58/275, 2003, § 13.
 - 9 De tekst kan teruggevonden worden op http://www.coe.int/t/dg2/trafficking/campaign/Source/PDF_Conv_197_Trafficking_E.pdf.
 - 10 “How Sweden tackles prostitution”, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/6343325.stm.
 - 11 Nota van het Commissariaat van de VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, UNICEF en de Internationale Organisatie voor Migratie omtrent de voorlopige protocollen omtrent mensensmokkel en mensenhandel, A/AC.254/27, Wenen, 21 februari -3 maart 2000, 4.



Actualiteit:

Het VN-Mensenrechtencomité tikt enkele Europese landen op de vingers

door Veronique JOOSTEN

Assistente internationaal recht, Universiteit Antwerpen

Van 16 oktober t.e.m. 3 november 2006 kwam het VN-Mensenrechtencomité in Genève bijeen voor zijn derde en laatste sessie van het jaar. Het Comité, samengesteld uit 18 onafhankelijke deskundigen, ziet toe op de naleving van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, ook wel het IVBPR of BUPO-verdrag genoemd. Naast een bespreking van de landenrapporten van Barbados, Bosnië en Herzegovina, Chili, Honduras, Oekraïne, Rwanda, Zambia en Zuid-Korea, behandelde het Comité tijdens deze 88ste sessie een 23-tal individuele klachten. Hoewel het Comité hierbij niet optreedt als een rechtscollege en de 'vaststellingen' ('views') die het velt niet juridisch bindend zijn, wordt er een groot moreel gezag aan toegekend. Terwijl de meeste klachten onontvankelijk werden verklaard¹ en in twee gevallen geen schendingen werden vastgesteld², besloot het Comité toch in zo'n tien zaken dat één of meer bepalingen van het Verdrag waren geschonden. Opvallend hierbij is dat Europese verdragspartijen – die de mensenrechten toch hoog in het vaandel dragen – helaas het best zijn vertegenwoordigd bij de landen die werden veroordeeld voor één of meer schendingen van het IVBPR.

Wit-Rusland

Slechtste leerling van de klas is Wit-Rusland dat een veroordeling opliep in liefst drie zaken, waaruit telkens blijkt dat het land nog geen volwaardige democratie vormt.

De eerste zaak³ heeft dan ook betrekking op onregelmatigheden in de aanloop naar de presidentsverkiezingen van 2001. Mijnheer Sinitsin beklagt zich niet alleen over het feit dat de Centrale Kiescommissie zijn kandidatuur ongeldig verklaarde, maar ook over het feit dat hij de weigering van de Commissie om hem als kandidaat te registreren niet kon aanvechten. Het Comité merkt op dat de uitoefening van het recht te kiezen en verkozen te worden alleen kan worden opgeschort of uitgesloten op de gronden voorzien door de wet, die objectief en redelijk dienen te zijn. Bovendien waarborgt artikel 2, §3 een effectief rechtsmiddel aan iedere persoon die een schending inroept van de rechten en vrijheden in het Verdrag. Daarom besluit het Comité dat het ontbreken van een onafhankelijk en onpartijdig rechtsmiddel om de twee bovenvermelde beslissingen van de Kiescommissie aan te vechten, een schending uitmaakt van artikel 25 (b), gelezen in samenhang met artikel 2. Dit artikel 25 (b) waarborgt het recht van elke burger om "te stemmen en gekozen te worden door middel van betrouwbare periodieke verkiezingen die gehouden worden krachtens algemeen en gelijkwaardig kiesrecht en bij geheime stemming, waardoor het vrijelijk tot uitdrukking brengen van de wil van de kiezers wordt verzekerd."

Drie onafhankelijke experten⁴ betreuren in een gedeeltelijke *dissenting opinion* dat het Comité niet verder is gegaan en niet uitdrukkelijk heeft geantwoord op de door de eiser ingeroepen schending van artikel 14, §1. Volgens hen had het Comité de klacht m.b.t. een mogelijke schending van artikel 14, §1 onvankelijk moeten verklaren. Immers, het Comité heeft in zijn rechtspraak erkend dat artikel 14 niet alleen privaatrechtelijke rechten beschermt, maar zowel administratieve, arbeids- en burgerrechten in het algemeen. De rechten neergelegd in artikel 25 (b) kunnen niet buiten het bestek worden gelaten van de procedurele waarborgen die artikel 14 voorschrijft, want dit zou bepaalde expliciet in het Verdrag vermelde rechten die van groot belang zijn in democratische systemen, onbeschermd laten.

Verder zijn deze drie experten van oordeel dat artikel 14, §1 eveneens werd geschonden. De betrokkene kon namelijk de bescherming van zijn recht onder artikel 25 niet verzekeren bij een bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige autoriteit en had geen rechtsmiddel om die bescherming te waarborgen. Zonder de schending van artikel 14, §1, kan in casu de schending van artikel 25 niet worden uitgelegd. Tot slot, stond één van de leden⁵ erop om in een *concurring opinion* te benadrukken dat waarlijk democratische staten kunnen verschillen in het feit of ze een vorm van rechterlijk toezicht op de verkiezingsresultaten voorzien. Waar er een objectieve, onpartijdige en transparante vorm van administratief toezicht of een gelijkaardige wetgevende procedure bestaat om de geldigheid of ongeldigheid van beweerde verkiezingschendingen te beoordelen, vereist het Verdrag geen rechterlijk toezicht op alle



electorale beslissingen. Dit kan een goede praktijk uitmaken, als een bijkomende garantie van een democratische vorm van besturen. Maar verkiezingsystemen zijn gevarieerd en complex, en hun reeks aan rechtsmiddelen ligt momenteel niet voor.

De twee andere zaken, Korneeko⁶ en Zvozkov⁷, illustreren het repressieve Wit-Russische beleid t.a.v. mensenrechtenorganisaties. Terwijl de zaak Korneeko handelt over de ontbinding van de vereniging *Civil Initiatives*, heeft de zaak Zvozkov betrekking op de weigering om de vereniging *Helsinki XXI* te registreren. In beide gevallen veroordeelt het Comité Wit-Rusland voor schendingen van artikel 22, §1 en §2, en artikel 26. Centrale vraag is telkens of de genomen maatregel – ontbinding en niet-registratie – een beperking inhoudt op de vrijheid van vereniging. Het Comité beschouwt inderdaad zowel de ontbinding als de weigering tot registratie als een beperking. Wat betreft de ontbinding, voegt het Comité er expliciet aan toe dat het recht op vrijheid van vereniging niet alleen het recht inhoudt om een vereniging te vormen, maar ook het recht waarborgt van een vereniging om vrij zijn statutaire activiteiten uit te oefenen. De bescherming die artikel 22 biedt, strekt zich uit tot alle activiteiten van een vereniging. Na de vaststelling dat de twee maatregelen een beperking uitmaken, dient zich meteen een volgende vraag aan: zijn deze beperkingen gerechtvaardigd? Opdat een beperking gerechtvaardigd is, moet ze voldoen aan een aantal cumulatieve voorwaarden. De beperking moet zijn voorgeschreven door de wet; ze mag enkel worden opgelegd voor één van de doelstellingen vermeld in §2; en, zij moet *noodzakelijk zijn in een democratische samenleving*. Deze verwijzing naar *democratische samenleving* in de context van artikel 22, geeft, aldus het Comité, aan dat het bestaan en functioneren van verenigingen, met inbegrip van diegenen die vreedzame ideeën promoten die niet noodzakelijk gunstig worden ontvangen door de overheid of de meerderheid van de bevolking, een hoeksteen is van een democratische samenleving. De desbetreffende beperkingen in de twee zaken voldoen niet aan de criteria. In de zaak Korneeko besloot de rechtbank tot de ontbinding van *Civil Initiatives* omdat de vereniging twee nationale bepalingen niet had nageleefd: enerzijds, had de vereniging oneigenlijk gebruik gemaakt van materiaal, afkomstig van buitenlandse fondsen, voor de productie van propagandamateriaal en het voeren van propaganda-activiteiten, anderzijds waren er gebreken in de documentatie van de vereniging. Het Comité vindt de reactie van de verdragspartij, namelijk de ontbinding van de vereniging, dispropor-

tioneel. Ook in de zaak Zvozkov besluit het Comité dat de vereisten van artikel 22, §2 niet zijn nageleefd. Omdat de statuten van *Helsinki XXI* de mogelijkheid voorzagen om derde personen te vertegenwoordigen en hun rechten te verdedigen, voldeed de vereniging niet aan een verbod in de nationale wetgeving. Daarom weigerde de overheid *Helsinki XXI* te registreren, met als gevolg dat de ongeregistreerde vereniging niet wettig kon opereren op Wit-Russisch grondgebied. Ten slotte bemerken we nog dat het Comité zich in beide zaken vragen stelde bij het ontbreken van enige argumentatie van overheidswege over de noodzaak van bepaalde beperkingen.

Spanje

Naast Wit-Rusland hebben ook twee leden van Europese Unie, namelijk Spanje en Zweden, boter op hun hoofd, al stellen zich hier kwesties van een heel andere orde.

Zo werd Spanje tweemaal veroordeeld voor een schending van artikel 14, §5. Artikel 14 garandeert in het algemeen het recht op een eerlijk proces, terwijl §5 specifiek stelt dat “een ieder die wegens een strafbaar feit is veroordeeld het recht heeft zijn veroordeling en vonnis opnieuw te doen beoordelen door een hoger rechtscollege overeenkomstig de wet.” Het probleem in het Spaanse rechtssysteem stelt zich niet bij de uitspraken in eerste aanleg, waartegen uiteraard een beroepsmogelijkheid is voorzien, maar bij de beslissingen in hoger beroep, waartegen geen verhaal meer mogelijk is. Zo bevond het Spaanse Hooggerechtshof de eiser in de zaak Conde⁸ schuldig aan vervalsing van een commercieel document, een aanklacht waarvoor hij eerder door een lagere rechtbank was vrijgesproken. Bovendien kwalificeerde het Hooggerechtshof het misdrijf *verduistering* anders. Op grond hiervan schoof het Hooggerechtshof de uitspraak van de lagere rechtbank gedeeltelijk terzijde en verhoogde ze de oorspronkelijke straf, zonder mogelijkheid tot herziening van deze veroordeling of strafmaat door een hogere rechtbank overeenkomstig de wet. Het Comité herinnert eraan dat in geval een individu onschuldig wordt bevonden door een lagere rechtbank en vervolgens wordt veroordeeld door een hogere rechtbank, het ontbreken van enig recht op een herziening in een hogere rechtbank van deze veroordeling door een rechtbank in hoger beroep, een schending uitmaakt van artikel 14, §5. In de gelijkaardige zaak Garçia Gonzalez⁹ expliciteert het Comité dat de uitdrukking *overeenkomstig de wet* in artikel 14, §5 niet de bedoeling heeft om het bestaan zelf van het



recht op herziening aan de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten over te laten. Integendeel, met deze uitdrukking wordt bedoeld op de modaliteiten volgens dewelke dergelijke herziening wordt uitgeoefend door een hoger rechtscollege. Artikel 14, §5 garandeert niet alleen dat een uitspraak wordt onderworpen aan een hoger rechtscollege, zoals in casu het geval was, maar het garandeert eveneens dat de veroordeling ook wordt onderworpen aan een tweede herzieningsinstantie, wat hier niet het geval was. Het feit dat een persoon die in eerste aanleg wordt vrijgesproken, in beroep wordt veroordeeld door een rechtbank in hoger beroep, mag zijn recht op herziening van die veroordeling en strafmaat niet aantasten.

Zweden

De grootste kluit had het Comité aan de zaak Alzery¹⁰ tegen Zweden, waarbij zich een aantal typische kwesties van het post 9/11-tijdperk stellen. De feiten spelen zich dan ook af in de laatste maanden van 2001. Zweden wijst een Egyptische onderdaan uit omwille van nationale veiligheidsredenen. Op de uitwijzingsbeslissing volgt onmiddellijk, zonder juridische verweermogelijkheden, de hardhandige uitvoering, met medewerking van buitenlandse – Egyptische en Amerikaanse – agenten.

Het Comité stelt eerst vast dat de uitwijzing van de betrokkene hem aan een reëel risico op foltering of andere mishandeling door de ontvangende staat blootstelde in strijd met het non-refoulement beginsel in artikel 7, dat een verbod op foltering en andere wrede, onmenselijke of ontterende behandeling of bestraffing inhoudt. Bij het beoordelen van het risico op een dergelijke behandeling moet het Comité alle relevante elementen in aanmerking nemen, waaronder de algemene mensenrechtensituatie in een staat. Het bestaan van diplomatieke waarborgen, hun inhoud en het bestaan en de implementatie van handhavingmechanismen zijn allemaal relevante feitelijke elementen voor de vaststelling of er, in feite, een reëel risico op zo'n verboden mishandeling bestaat. In casu baseerde Zweden zich enkel op de diplomatieke garanties voor haar overtuiging dat het risico op mishandeling voldoende was gereduceerd om een schending van het non-refoulement beginsel te vermijden. Maar de geboden waarborgen bevatten geen mechanisme om toe te zien op hun handhaving. Er waren ook geen regelingen getroffen buiten de tekst van de waarborgen zelf die een effectieve uitvoering hadden kunnen voorzien. De bezoeken van de am-

bassadeur en ander personeel startten pas vijf weken na de terugkeer van de betrokkene. Bovendien voldeden de mechanismen van de bezoeken die plaatsvonden, niet aan essentiële aspecten van internationale goede praktijk door niet te staan op privé-toegang tot de gedetineerde en de insluiting van geschikte medische en forensische expertise, zelfs niet nadat substantiële beschuldigingen van mishandeling opdoken.

M.b.t. de behandeling in de Zweedse luchthaven van Bromma moet het Comité eerst nagaan of die behandeling door toedoen van buitenlandse agenten terecht toerekenbaar is aan Zweden onder het IVBPR en de toepasselijke regels van staatsaansprakelijkheid. Volgens het Comité is een Verdragspartij ten minste verantwoordelijk voor daden van buitenlandse ambtenaren die daden van soevereine autoriteit uitoefenen op haar grondgebied, indien deze daden met de toestemming of goedkeuring van de Verdragspartij worden verricht. Hieruit volgt dat de daden in kwestie, die gebeurden in de loop van de uitvoering van officiële functies in de aanwezigheid van ambtenaren van de Verdragspartij en binnen de jurisdictie van de Verdragspartij, terecht toerekenbaar zijn aan de Verdragspartij zelf, naast de Staat waarvoor de functionarissen optraden.

Wat betreft de effectiviteit van het onderzoek naar de behandeling op de luchthaven, stelt het Comité eveneens een schending van artikel 7, gelezen in samenhang met artikel 2 vast. Vanaf het moment dat de mishandeling plaatsvond, waren de Zweedse ambtenaren zich ervan bewust; zij waren getuige van het gedrag in kwestie. Bovendien wachtte de overheid meer dan twee jaar, tot klacht werd ingediend, om een strafprocedure in te leiden. Door die vertraging alleen al voldoet Zweden niet aan haar verplichtingen om meteen een onafhankelijk en onpartijdig onderzoek te voeren naar de gebeurtenissen.

Ook het ontbreken van enige mogelijkheid voor een effectieve, onafhankelijke herziening van de uitwijzingsbeslissing is in strijd met artikel 7, gelezen in samenhang met artikel 2. Gelet op wat er bij een uitwijzing met een mogelijk risico op foltering op het spel staat, moet de mogelijkheid tot herziening bestaan vóór de uitwijzing om onherstelbare schade te vermijden en de herziening nutteloos en zonder betekenis te maken. Daarnaast en ermee verbonden schendt Zweden ook op manifeste wijze artikel 1 van het Eerste Facultatieve Protocol. Immers, door toe te treden tot dit Protocol verbindt een Verdragspartij er zich toe om de uitoefening van het klachtrecht



bij het Comité te goeder trouw toe te laten en om zich te onthouden van stappen die een beslissing over de klacht nietig en nutteloos zou maken.

Wel moet er op worden gewezen dat het Comité niet tot een schending van artikel 13 besluit. Deze bepaling voorziet dat een vreemdeling zijn bezwaren tegen zijn uitzetting kenbaar kan maken en zijn geval opnieuw kan door beoordelen door de bevoegde autoriteit, tenzij dwingende redenen van nationale veiligheid een tegengestelde beslissing rechtvaardigen. Bij de beoordeling of een zaak nationale veiligheidsoverwegingen met zich meebrengt, waardoor de uitzondering in artikel 13 in het spel komt, beschikt de Verdragspartij over een zeer ruime appreciatie-marge. Het Comité is er in casu van overtuigd dat Zweden op zijn minst aannemelijke gronden had om te oordelen dat de situatie in kwestie nationale veiligheidsoverwegingen vertoonde.

Bemerk, tot slot, dat het Comité tegen Foltering zich eerder, in mei 2005, over een gelijkaardige zaak tegen Zweden heeft moeten uitspreken.¹¹ Het betrof hier eveneens een Egyptische onderdaan die in december 2001 van het Zweedse grondgebied werd verwijderd. Hierbij werd niet voldaan aan de procedurele verplichting in artikel 3 van het Verdrag tegen Foltering om een effectieve, onafhankelijke en onpartijdige herziening te voorzien. Aangezien ook hier de betrokkene meteen werd gearresteerd en van het grondgebied werd verwijderd na het nemen van de uitwijzingsbeslissing, stelde het Comité ook de niet-naleving vast van de verplichting in artikel 22 van het Verdrag tegen Foltering om het effectief recht op een individuele klacht te respecteren.

Conclusie

De vaststelling dat Europese verdragspartijen het best zijn vertegenwoordigd bij de landen die werden veroordeeld voor één of meer schendingen van het IVBPR tijdens de meest recente sessie van het Mensenrechtencomité moet wel worden genuanceerd. Enkel indien een Verdragspartij het facultatief individueel klachtrecht heeft erkend door tevens partij te worden bij het Eerste Facultatief Protocol, kan een individu restorerend onder de rechtsmacht van die verdragspartij een individuele klacht indienen. Hoewel reeds 109 staten het Protocol hebben geratificeerd, hebben een heel aantal landen met een bedenkelijke reputatie op het vlak van respect voor de mensenrechten dit nagelaten, zoals Egypte, Indonesië, Iran, Nigeria en Soedan. Landen als China, Cuba, Myanmar, Pakistan en Saudi-Arabië zijn zelfs nog steeds geen partij bij het IVBPR zelf. Het is aangewezen deze feiten in het achterhoofd te houden. Toch kan men er niet omheen dat drie Europese landen, waaronder twee EU-leden, één of zelfs meerdere malen werden terechtgewezen tijdens de meest recente sessie van het Comité.

Noten

- 1 Twaalf zaken werden onontvankelijk verklaard, waaronder drie tegen Spanje, twee tegen Australië en telkens één tegen Algerije, Canada, Frankrijk, Nederland, Rusland, Polen en Sri Lanka.
- 2 Het betreft een zaak tegen Australië en een zaak tegen Spanje.
- 3 CCPR/C/88/D/1047/2002.
- 4 Rafael Rivas Posada, Edwin Johnson and Hipólito Solari Yrigoyen.
- 5 Ruth Wedgwood.
- 6 CCPR/C/88/D/1274/2004.
- 7 CCPR/C/88/D/1039/2001.
- 8 CCPR/C/88/D/1325/2004, § 7.2.
- 9 CCPR/C/88/D/1332/2004, § ...
- 10 CCPR/C/88/D/1416/2005.
- 11 Het gaat om de zaak Agiza. CAT/C/34/D/233/2003.



Boekbespreking:

*International Commissions and the Power of Ideas*¹

door Francis BAERT²

De rol van internationale commissies

Het boek onder redactie van Ramesh Thakur, Andrew Cooper en John English is een overtuigende poging om het belang van ideeën binnen de internationale politiek te belichten. In hun hoogst originele werk *International Commissions and the Power of Ideas* wordt uitvoerig aandacht besteed aan het werk, belang en de impact van internationale commissies. Via verschillende bijdragen wordt uitvoerig stilgestaan bij onder meer de *Independent Commission on International Development Issues* (Brandt-commissie), de *Independent Commission on Disarmament and Security Issues* (Palme-commissie), de *World Commission on Environment and Development* (gekend van het Brundtland-rapport), de *Commission on Global Governance* en de *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (gekend van *responsibility to protect*).

De toegevoegde waarde van deze publicatie is dat voor een eerste maal substantieel aandacht wordt besteed aan het werk van dergelijke commissies. Verschillende van deze commissies hebben net zoals de grote internationale conferenties (zie bijvoorbeeld de conferenties van begin jaren 1990 in Rio, Wenen, Caïro, Beijing, enz.) een grote impact gehad op ons denken en door hier een publicatie aan te wijden doen de auteurs recht aan het werk en het belang van deze commissies.⁴

De reden waarom bepaalde commissies wel en andere niet besproken worden lijkt echter arbitrair te zijn want nergens wordt de keuze van de besproken commissies gemotiveerd. Dit is meteen een belangrijk minpunt van dit boek, want verschillende commissies worden zijdelings wel besproken (en andere zelfs niet), maar komen niet volwaardig aan bod.⁵ Net zomin als het duidelijk is waarom de *International Commission on Intervention and State Sovereignty* nood had aan drie besprekingen. Een tweede kritiek is het arbitraire tijds kader. Het is niet duidelijk waarom de analyse slechts begint bij de Brandt-commissie van eind jaren zeventig. De auteurs wekken hiermee de indruk dat deze commissie de eerste

“In the final analysis, our world is ruled by ideas – rational and ethical – and not by vested interests”.³

in haar soort was en doen hiermee onrecht aan onder meer de *Pearson Commission on International Development* van eind jaren zestig.

Enkelvoudig vs. meervoudig

Inhoudelijk kan een opsplitsing worden gemaakt tussen enkelvoudige en meervoudige commissies. Enkelvoudige commissies proberen meer aandacht te vragen voor één welbepaalde problematiek. Voorbeelden hiervan zijn de *Canberra Commission* (nucleaire wapens), de *World Commission on Dams* (stuwdammen) en de *Independent International Commission on Kosovo* (humanitaire interventie). Daartegenover staan meervoudige commissies die een synthese maken van verschillende aandachtspunten. In dit opzicht kan worden verwezen naar de *Independent Commission on International Development Issues*, de *World Commission on Environment and Development* of de *Commission on Global Governance*. De twee laatste zijn schoolvoorbeelden van de synthesekracht van een commissie. Via de *World Commission on Environment and Development* werd het denken rond ontwikkeling enerzijds en dat rond ecologie anderzijds samengebracht onder de noemer duurzame ontwikkeling. De *Commission on Global Governance* maakte niet alleen van global governance een wijdverspreid normatief begrip maar was op zich reeds een synthese van voorgaande commissies en conceptueel denken over verschillende onderwerpen. De commissie vond zijn oorsprong in een initiatief van Willy Brandt om in januari 1990 in Königswinter leden van de *Independent Commission on International Development Issues*, de *Independent Commission on Disarmament and Security Issues*, de *World Commission on Environment and Development* en de *South Commission* samen te brengen. Commissies voorzien niet in nieuwe inzichten. Ze zetten bestaande ideeën om in beleidsrelevante suggesties. Voorbeeld hier is opnieuw het concept duurzame ontwikkeling dat reeds een voorgeschiedenis kende. De aanzet was reeds eerder gegeven in 1980 in de *World Conservation Strategy*, een gezamenlijke publicatie van IUCN, UNEP en WWF. Commissies bren-



gen beweging in vastgelopen problemen, dagen beleidsmakers uit met concrete voorstellen en schoppen een geweten.

Verantwoordelijkheid

Ideeën zijn nooit neutraal maar steeds waardegebonden. Het is dus belangrijk om te weten wie verantwoordelijk kan worden gesteld voor het werk van een internationale commissie. Het inleidende hoofdstuk van Andrew Cooper en John English geeft een aantal invalshoeken aan. Een eerste is de institutionele. De auteurs geven aan dat de internationale financiële instellingen vaak aan de basis lagen van het werk van een internationale commissie. Zeker ten tijde van Robert McNamara's ambtstermijn bij de Wereldbank, hadden deze instellingen een belangrijke invloed. Meer algemeen institutioneel kan een onderscheid worden gemaakt tussen commissies die binnen of buiten het VN-systeem hun werkzaamheden uitvoeren. De meeste commissies opereren hoofdzakelijk binnen een vrij ambigue situatie met het ene been binnen de VN en met het andere erbuiten. Geen enkele commissie kan echt als een *in house* commissie worden beschouwd, daarvoor staat elke commissie teveel op de eigen autonomie. De *World Commission on Environment and Development* baseerde haar werking op een resolutie van de Algemene Vergadering⁶, de *Commission on Global Governance*, kwam er vooral door de persoonlijke inspanning van Willy Brandt, de *World Commission on Dams* was een initiatief van de Wereldbank en IUCN, de *World Commission on the Social Dimension of Globalization* van de ILO en de *Commission on Human Security* was hoofdzakelijk een initiatief van de Japanse regering. Dit hangt natuurlijk ook hoofdzakelijk samen met wie juist de sponsors zijn van een commissie.

38

Een tweede invalshoek is de ideologische. Het is belangrijk om ideologie hier te zien in zijn dubbele betekenis. Enerzijds in de klassieke betekenis als politieke doctrine en anderzijds als *geloofssysteem*, waar ideologie zowel de inhoud als het vehikel van de elitaire consensus is. Bekeken vanuit de eerste invalshoek, is het opmerkelijk dat een aantal commissies in de jaren 1980 hoofdzakelijk een sociaal-democratische stempel droegen en onder de leden enkele prominente (Europese) sociaal-democraten zetelden zoals Willy Brandt, Olof Palme, Gro Harlem Brundtland, Ingvar Carlsson en Jan Pronk. De tweede manier om ideologie te bekijken is veel interessanter. Volgens Cooper en English domineert de liberale

reformistische agenda. Waar commissies in de jaren 1980 de Washington consensus in vraag stelden, lijkt men nu gematigder te zijn geworden. Het eindrapport van een commissie is bovenal een reflectie van de ideeën van de leden van de commissie zelf. En hier is het duidelijk dat commissies steeds op veilig spelen, het blijven *profeten en prekers voor de eigen parochie*. Wat de auteurs een beetje over het hoofd zien (alhoewel er zijdelings wel naar wordt verwezen, maar ik zou het toch een vierde invalshoek noemen) is het grote belang van een aantal sleutelfiguren zoals Willy Brandt, Gro Harlem Brundtland, Gareth Evans, Enrique Iglesias, Sadako Ogato, Olof Palme, Jan Pronk of Maurice Strong die vaak de *shakers en movers* van verschillende commissies waren. Het is toch duidelijk dat dit vooral om een netwerk van gelijkgezinden gaat. In dit geval vaak personen die een groot deel van hun carrière hebben opgebouwd in nauw contact met het VN-systeem. Dus commissies worden nooit echt bevolkt door dissonante stemmen. De kracht van een commissie komt voort uit de autoriteit van de leden maar anderzijds zullen zij nooit alle regeringen en beleidsmakers aanspreken, zeker in een tijd waar de *enig overgebleven grootmacht* zich ernstige vragen stelt bij de werking van de VN en multilaterale samenwerking.⁷

Dit brengt ons terug bij de derde invalshoek, de nationale. Welke landen hebben een voortrekkersrol gespeeld binnen bepaalde commissies? Na lezing van het boek blijken er twee *usual suspects*, naargelang het tijds kader, bovenuit te steken. In de jaren 1980 lag een dominante rol bij (West-) Duitsland en Zweden. De verklaring ligt hier duidelijk voor de hand. Als bufferstaten tussen de bipolaire grootmachten probeerden beide landen via de commissies een stem te hebben op het mondiale niveau en thema's als ontwapening of ontwikkeling op de politieke agenda te brengen, niet toevallig aangespoord door vooraanstaande internationalisten als Palme en Brandt. Met het einde van de Koude Oorlog is deze rol hoofdzakelijk overgenomen door landen als Australië en Canada. Als zogenaamde *middle powers* hebben deze landen meer bewegingsvrijheid dan de grootmachten en bouwden beide een ethische dimensie in hun buitenlands beleid in.⁸

Inhoud en gevolgen

Welke factoren ervoor zorgen dat commissies een succes worden of niet, wordt hoofdzakelijk behandeld in het artikel van Edward Luck. Luck, professor aan *Colombia University* beschikt over de nodige ex-



pertise na meermaals betrokken geweest te zijn bij VN-hervormingsvoorstellen. Misschien hadden de samenstellers van het boek de andere auteurs beter voorgesteld om eenzelfde analysekader te gebruiken als Luck. Dit zou het comparatieve luik duidelijk hebben versterkt.

De invloed van de *Independent Commission on International Development Issues* werd indertijd als beperkt gezien. Dit omdat in belangrijke mate de timing van de commissie bijzonder ongepast was. De werkzaamheden hadden plaats tussen 1977 en 1979. Op dat moment begon het neoliberalisme van Margaret Thatcher en Ronald Reagan aan zijn grote triomftocht, terwijl de commissie pleitte voor een neo-Keynesiaanse visie op de wereldeconomie. Bovendien luidde die periode de revival in van de Koude Oorlog. Het Britse weekblad *The Economist* stelde dat het Brandt-rapport *was mauled on the road to Kabul*.⁹ Zoveel jaar later heeft de commissie echter nog niet aan belang verloren. De Brandt-commissie legde voor de eerste maal de link tussen ontwikkeling en veiligheid. Dit is vandaag nog steeds bijzonder actueel en behoorde tot de basisfilosofie van het rapport *In larger Freedom* van Kofi Annan uit 2005.

In navolging van de Brandt-commissie bouwde de *Independent Commission on Disarmament and Security Issues* verder op het concept veiligheid. De Palme-commissie populariseerde de term *common security*. Dit kreeg vooral navolging in de jaren 1990. Academics en beleidsmakers binnen UNDP werkten dit concept verder uit tot het meer gekende begrip *human security*. Volgens Geoffrey Wiseman fungeerde de Palme-commissie als wegbereider voor de Kopenhaagse School en het veiligheidsdenken binnen regionale organisaties als de EG (EU) en ASEAN. De Kopenhaagse School geldt nu in de academische wereld als referentiepunt voor de verruiming van veiligheidsstudies.¹⁰

De *World Commission on Environment and Development* heeft via haar eindrapport een onmiskenbare impact gehad en kan daardoor als één van de meest succesvolle commissies worden beschouwd. Het concept duurzame ontwikkeling vond zijn weg binnen diverse geleidingen van de maatschappij en heeft twintig jaar na datum nog niets van de wervende kracht uit de begindagen verloren. Nieuwe commissies blijken zich vooral te spiegelen aan de impact en het succes van de Brundlandt-commissie.¹¹

Als meervoudige commissie, behandelde de *Commission on Global Governance* verschillende aspecten,

maar lag de nadruk toch vooral op een hervorming van de VN. In dit opzicht was dit niet de eerste commissie in zijn soort en was het zeker ook niet de laatste.¹² Het is duidelijk dat vooral op het vlak van een hervorming van de Veiligheidsraad, vele lidstaten ten tijde van de commissie (en nu nog steeds) niet klaar zijn voor radicale hervormingen. De commissie kwam echter wel sterk tegemoet aan de tendens van het opkomende belang van niet-statelijke actoren als exponenten van een *global civil society*.¹³ Multinationale ondernemingen en niet-gouvernementele organisaties nemen een steeds belangrijker rol op in de internationale politiek.¹⁴ Kofi Annan's initiatief voor het Global Compact vond zijn inspiratie bij de commissie, en dit is slechts het bekendste voorbeeld van de vele publiek-private partnerschappen op mondiaal niveau. Het pleidooi van de commissie voor de oprichting van het Internationaal Strafhof gebeurde dan weer vlugger dan vriend en vijand van het hof ooit hadden verwacht.

De *Canberra Commission* hield een pleidooi voor het uit de wereld bannen van nucleaire wapens. In het rijtje van de behandelde commissies in het boek, kan dit wellicht als de minst succesvolle commissie worden gezien. Sinds 1945 is er misschien sprake van een *nucleair taboe*¹⁵, grootmachten leggen graag een arsenaal aan (dat maakt hen juist grootmachten), wensen het daarna -gelukkig maar- niet te gebruiken, maar van inkrimping kan echter geen sprake zijn. Dit staat echter in schril contrast met de beperkte legitimiteit van kernwapens bij de publieke opinie. De inkrimping van het arsenaal aan kernwapens bleek ten tijde van de commissie niet aan de orde en dit is vandaag niet anders. Volgens *The Weapons of Mass Destruction Commission* zouden er momenteel 27.000 kernwapens in de wereld zijn.¹⁶ De enige vraag die de internationale gemeenschap echt bezighoudt is of kernwapens niet in handen komen van de verkeerden (Iran, Noord-Korea, terroristen). Het mislukken van de Canberra commissie was ook grotendeels te wijten aan het slechte klimaat waaronder de eindresultaten werden voorgesteld. De Australische sociaal-democratische regering, sponsor van de commissie, verloor de parlementsverkiezingen en de nieuwe conservatieve regering was allerminst geïnteresseerd. Juist voor het verschijnen van het eindrapport kwam het Internationaal Gerechtshof daarenboven naar buiten met een uiterst controversieel advies rond het gebruik van nucleaire wapens.¹⁷

De *International Commission on Intervention and State Sovereignty* maakte eind jaren negentig van *responsi-*



bility to protect een belangwekkend begrip dat vrij snel door de internationale gemeenschap werd opgepikt. Enerzijds is dit te wijten aan de persoon van Gareth Evans als grote bezieler van het idee. Evans was samen met Mohamed Sahnoun voorzitter van de *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, maar ook eveneens lid van het *High-level Panel on Threats, Challenges and Change*. Anderzijds is dit principe juist een bevestiging van de stappen die het laatste decennium genomen zijn in de verbreding van het veiligheidsconcept. Het is nu echter vooral de vraag hoe dit principe in de praktijk zal worden gebracht.¹⁵

Conclusie

Het werk van commissies is ad-hoc. Universiteiten, internationale NGO's en think tanks kunnen systematischer wegen op het beleid en hun invloed neemt toe. In die mate zelfs dat het drummen wordt in de orkestbak van de internationale politiek, souffleurs lopen elkaar er voor de voeten, wat het voor commissies steeds moeilijker maakt om gehoord te worden. Een eerste voorbeeld hier is het rapport *Alliance of Civilizations* van de *High-Level Group* onder leiding van Mehmet Aydin en Frederico Mayor dat werd voorgesteld in november 2006. Inspiratie vond de commissie bij het groeiend wederzijds onbegrip tussen wat we gemakshalve het Westen en de moslimwereld noemen. Elf september heeft tot toenevende vormen van extremisme geleid en voor velen lijkt een botsing der beschavingen steeds reëler. De commissie verwerpt deze visie en stelt een waslijst maatregelen voor op het vlak van onderwijs, jeugd, migratie en media om zo culturele en sociale barrières te doorbreken. Na twee jaar werk stelde *The Weapons of Mass Destruction Commission* onder leiding van Hans Blix in 2006 het rapport *Weapons of terror. Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms* voor met zestig aanbevelingen voor een nieuw mondiaal partnerschap voor ontwapening. Deze aanbevelingen omvatten onder meer het reduceren van het huidige kernwapenarsenaal, het stopzetten van de productie van plutonium en verrijkt uranium en het wijzigen van de stemprocedure van de VN-ontwapeningsconferentie in Genève. De meerwaarde van dit boek is de poging die wordt gedaan om het debat rond het werk van internationale commissies op de sporen te zetten. Waarom de ene commissie wel en de andere geen bijval geniet, daar hebben we nog steeds het raden naar. Een echt recept voor succes blijkt vooralsnog niet voorhanden.

Noten

- 1 Ramesh THAKUR, Andrew F. COOPER and John ENGLISH (eds.), *International Commissions and the Power of Ideas*, 2005, United Nations University Press, Tokyo, 317 p.
- 2 De auteur is als onderzoeksassistent verbonden aan de Universiteit van de Verenigde Naties (UNU-CRIS) www.cris.unu.edu.
- 3 Robert COX, "Ideologies and the New International Economic Order: Reflections on some recent literature", *International Organization*, 1979, 33(2) p. 279.
- 4 Een goeie inleiding tot het belang van internationale conferenties is het werk van Michael G. SCHECHTER (ed.), *United Nations-sponsored World Conferences: Focus on Impact and Follow-Up*, 2001, United Nations University Press, Tokyo.
- 5 Commission on International Development, Independent Commission on International Humanitarian Issues, South Commission, Independent Commission on Population and Quality of Life, World Commission on Culture and Development, Commission on Macroeconomics and Health, Commission on Human Security, Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, World Commission on the Social Dimension of Globalization.
Dit is geen exhaustieve lijst. Voor een uitermate interessante inleiding tot het werk van verschillende van deze commissies: Frédéric LAPEYRE, *The Outcome and Impact of the Main International Commissions on Development Issues*, Geneva, Policy Integration Department, World Commission on the Social Dimension of Globalization, International Labour Office, working paper, 2004, nr. 30.
- 6 Process of preparation of the Environment Perspective to the Year 2000 and Beyond, resolutie van de Algemene Vergadering A/RES/38/161 van 19 december 1983.
- 7 Jane BOULDEN and Thomas G. WEISS, "Tactical Multilateralism: Coaxing America Back to the UN", *Survival*, 46(3): 103-114; Shasi THAROOR, "Why America Still Needs the United Nations", *Foreign Affairs*, 82(5): 67-80.
- 8 Andrew F. COOPER, Richard A. HIGGOTT and Kim Richard NOSSAL, *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*, 1993, Vancouver, University of British Columbia Press.
- 9 *The Economist*, 16 februari 1980.
- 10 Barry BUZAN, Ole WAEVER and Jaap DE WILDE, *Security: A New Framework for Analysis*, 1998, Boulder, CO, Lynne Rienner.
- 11 Gareth EVANS, Foreword, in: Ramesh THAKUR, Andrew F. COOPER and John ENGLISH (eds.), *International Commissions and the Power of Ideas*, 2005, United Nations University Press, Tokyo, p. xi.
- 12 Zie het hoofdstuk van Edward C. LUCK in het boek en zijn "Blue Ribbon Power: Independent Commissions and UN Reform", *International Studies Perspectives*, 2000, 1(1): 89-104.
- 13 Mary KALDOR, "The Idea of Global Civil Society", *International Affairs*, 2003, 79(3): 583-593.
- 14 Richard HIGGOTT, Geoffrey UNDERHILL and Andreas BIELER (eds.), *Non-state actors and authority in the global system*, 2000, Routledge, London; Jan Aart SCHOLTE, "Civil society and democratically accountable global governance", *Government and Opposition*, 2004, 39(2): 211-233; Thomas G. WEISS and Leon GORDENKER (eds.), *NGOs, the UN, and Global Governance*, 1996, Lynne Rienner, Boulder; Peter WILLETTS (ed.), *The Conscience of the World: The Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System*, 1996, Brookings Institution, Washington, D.C.
- 15 Nina TANNENWALD, "The Nuclear Taboo: The United States and the Normative Basis of Nuclear Non-Use", *International Organization*, 1999, 53(3): 433-468.



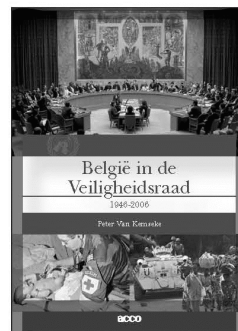
- 16 SIPRI Yearbook 2006, Appendix 13a, p. 639-668, geciteerd in rapport *Weapons of terror. Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms* van de The Weapons of Mass Destruction Commission, p. 36.
- 17 *Advisory Opinion, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, 8 July 1996, International Court of Justice; Akanda DAPO, "Nuclear Weapons, unclear Law? Deciphering the Nuclear Weapons Advisory Opinion of the International Court", *The British Yearbook of International Law*, 1997, 68: 165-217; Stefaan SMIS and Kim VAN DER BORGH, "The

- Advisory Opinion on the Legality or the Threat or Use of Nuclear Weapons*", *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 1998, 27(2): 345-387.
- 18 Sven BISCOP, "De verantwoordelijkheid tot bescherming: een argument voor humanitaire Interventie", *Internationaal Humanitair Recht in de kijker*, 2005: 35-45.

acco

België in de Veiligheidsraad 1946-2006

Peter Van Kemseke



In 2007-2008 zetelt België voor de vijfde keer in de VN-Veiligheidsraad. Dat engagement past in een lange traditie. België was er namelijk al bij toen in juni 1945 de Verenigde Naties werden opgericht. Twee jaar later, in 1947-1948, zetelde België voor het eerst in de Veiligheidsraad. Daarna zou het land er nog drie keer deel van uitmaken: in 1955-1956, 1971-1972 en 1991-1992. Telkens streefde België ernaar – soms met wisselend succes – een bruggenbouwer te zijn tussen andere landen, een trouwe promotor van Europa, een hoeder van de internationale rechtsorde en van de belangen van de kleinere landen in het internationaal systeem.

Vanuit een Belgisch perspectief geeft dit boek een overzicht van de ruim zestigjarige geschiedenis van de VN. Aan de hand van concrete voorbeelden wordt de werking van de Veiligheidsraad verduidelijkt: het gebruik van het vetorecht, het opleggen van sancties, de zorg voor vrede en veiligheid. De belangrijkste politieke thema's en gebeurtenissen van de voorbije decennia passeren de revue:

de Koude Oorlog, het Midden-Oostenconflict en de Palestijnse kwestie, de Suez-crisis, dekolonisatie, Apartheid, de genocide in Rwanda, de oorlogen in de Balkan, Afghanistan en Irak, mensenrechten, terrorisme, vredesmissies...

Dit boek bevat ook een aantal interviews met prominente Belgen, afgenomen door VRT-journalist Tim Pauwels. Deze interviews verhelderen en illustreren de werking van de Veiligheidsraad vanuit de persoonlijke visies van rechter van het Joegoslaviëtribunaal Chris Van Den Wyngaert, zangeres en UNICEF goodwill-ambassadrice Axelle Red, UNAIDS-directeur Peter Piot en top-diplomaat Etienne Davignon.

PETER VAN KEMSEKE is doctor in de geschiedenis van de internationale betrekkingen (K.U.Leuven) en diplomaat. Hij publiceerde onder meer *Diplomatieke Cultuur* (2001) en *Towards an Era of Development. The Globalization of Socialism and Christian Democracy, 1945-1965* (2006).



Benoeming van Kiyotaka Akasaka (Japan) tot hoofd van DPI, het VN-departement voor publieksinformatie

Op 2 april begon de ervaren Japanse diplomaat Kiyotaka Akasaka zijn werkzaamheden als Onder Secretaris-generaal, Hoofd van het Departement Publieksinformatie van de VN. Akasaka heeft ervaring in verschillende internationale organisaties: hij werkte in het Secretariaat van GATT (het *General Agreement on Tariffs and Trade*, voorloper van de huidige Wereldhandelsorganisatie) en van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), en was tot nu toe **vice-Secretaris-generaal van de OECD (OESO, Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) in Parijs.**

Hij was permanent vertegenwoordiger van Japan bij de VN in 2000-2001, en was van 1997 tot 2000 vice Directeur-generaal voor Multilaterale Samenwerking in het Japanse Ministerie van Buitenlandse Zaken. In die functie vertegenwoordigde hij zijn regering als een van de belangrijke onderhandelaars in de Kyoto Conferentie over Klimaatwijziging.

Akasaka spreekt vloeiend Frans en Engels; hij was ook woordvoerder en verbonden aan de Persdienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in Tokio.

Omdat de informatiecentra van de VN, en ook de UNA's, onder zijn directe bevoegdheid vallen, zal hij wellicht regelmatig te gast zijn bij UNRIC in Brussel.

Akasaka is de opvolger van **Shashi Tharoor** (India), die als tweede eindigde in de campagne voor de benoeming tot Secretaris-generaal. Op 1 april, in zijn wekelijkse column in de *Times of India*: 'Shashi on Sunday', blikte Tharoor terug op zijn loopbaan van bijna 29 jaar bij de VN. In 'Reflections on a changing United Nations' beschrijft hij hoe de Organisatie in die jaren veranderde: activiteiten die tien, twintig jaar geleden nog tot de volstreekte onmogelijkheden leken te behoren staan nu als vanzelfsprekend op de agenda. Dit heeft eigenlijk niets te maken met de hervorming van de VN; de eeuwigdurende gesprekken in de 'Never ending talking group' over de hervorming van de Veiligheidsraad vormen het bewijs. 'Change comes as adaptation, rarely as legislative fiat'. En hij citeert Kofi Annan wanneer die er op wijst dat 'reform is a process, not an event'.

Nieuws van de verschillende strafrechtshoven

door Cédric REYNĀERT

Internationaal Strafhof

Op 27 februari 2007 legde Luis Moreno-Ocampo, de hoofdaanklager van het Internationaal Strafhof, bewijzen voor aan het Hof waaruit zou blijken dat Ahmad Muhammad Harun, een voormalige minister van Binnenlandse Zaken van Soedan, en Ali Kushayb, een leider van de Janjaweed-militie, samen misdaden tegen de burgerbevolking in Darfoer begingen. Harun is intussen minister voor Humanitaire Zaken in Soedan. De aanklager is van oordeel dat de zaak ontvankelijk is omdat Soedan niet bereid is beide personen werkelijk te vervolgen voor de misdaden die hij onderzocht. Een speciale kamer van het Hof (*pre-trial chamber*) buigt zich nu over de bewijzen en zal de zaak doorverwijzen naar het Hof indien er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat beide personen die misdaden inderdaad begingen.

Op 6 maart 2007 besliste de voorzitter van het Strafhof om de kamer te benoemen die Thomas Lubanga Dyilo zal berechten. Lubanga werd op 29 januari 2007 door de *pre-trial chamber* naar het Hof doorverwezen voor zijn rol in het rekruteren van kindsoldaten. Op 20 maart 2007 is hij voor het eerst voor het Hof verschenen.

Cambodja-tribunaal

Het blijft rommelen in het Cambodja-tribunaal (de 'Buitengewone Kamers in de Rechtbanken van Cambodja'). Het tribunaal, dat de hoogste verantwoordelijken voor de Cambodjaanse *Killing Fields* (1975-79) zal berechten, werd in 2006 officieel ingehuldigd door de VN en de Cambodjaanse regering. Het tribunaal is een zogenaamd 'gemengd tribunaal', dat zowel internationaal als Cambodjaans recht toepast, en zowel internationale als Cambodjaanse rechters en aanklagers heeft. Tot nu toe hebben de internationale en Cambodjaanse rechters echter nog geen overeenstemming kunnen bereiken over de strafprocedure. Internationale rechters zijn bezorgd dat de processen – die later dit jaar zouden beginnen – niet volgens internationale standaarden zullen verlopen. Begin maart 2007 vergaderden in-



ternationale en Cambodjaanse rechters opnieuw. Indien geen vergelijk wordt gevonden, zullen de internationale rechters aan de VN vragen om zich terug te trekken uit het Cambodja-tribunaal. Intussen slijten de weinige overlevende Rode Khmer-leiders rustig hun oude dag in West-Cambodja. Een BBC-journalist kon daar in februari 2007 zonder problemen Broeder Nr. 2, Nuon Chea, thuis interviewen.

Joegoslavië-tribunaal

Op 6 maart 2007 begon voor het Joegoslavië-tribunaal het proces tegen Ramush Haradinaj. Haradinaj, een voormalige eerste minister van Kosovo, wordt ervan beschuldigd dat het onder zijn controle staande Kosovaars Bevrijdingsleger UCK in 1998 etnische Serviërs uit hun dorpen verdreef, en zij die niet betrokken, doodde. In het UCK-hoofdkwartier zouden gedetineerden ook ernstig mishandeld zijn.

Rwanda-tribunaal

Het Rwanda-tribunaal veroordeelde op 23 februari 2007 Joseph Nzabirinda voor zijn aandeel in de Rwandese genocide in 1994. Nzabirinda werd eind december 2001 in Brussel gearresteerd, en daarna getransfereerd naar de VN-gevangenis in Rwanda. Nzabirinda kreeg slechts zeven jaar gevangenisstraf op grond van het feit dat hij schuldig pleitte en wroeging betuigde. Intussen is ook het proces begonnen tegen kolonel Tharcisse Renzaho, de voormalige prefect van Kigali. Renzaho pleit niet schuldig.

Sierra Leone-tribunaal

Op 22 februari 2007 overleed Sam Hinga Norman, één van de hoofdbeklaagden voor het Speciaal Hof voor Sierra Leone. Sam Hinga Norman was een voormalige minister van Binnenlandse Zaken en werd ervan beschuldigd oorlogsmisdaden en misdaden tegen de mensheid te hebben begaan tijdens de burgeroorlog in Sierra Leone. De voorzitter van het Hof heeft een onderzoek naar de exacte omstandigheden van Normans dood bevolen.

De vierde zitting van de Mensenrechtenraad

Op 30 maart 2007 besloot de Mensenrechtenraad zijn vierde gewone zitting ('bijzondere zittingen' werden reeds gehouden over Palestina, Libanon en Darfoer) met het aannemen van zeven resoluties en vier

besluiten, waaronder die over Darfoer en over de Bezette Palestijnse Gebieden.

Drie weken lang hoorde de Raad de rapporten over de mensenrechtensituatie in verschillende landen, met name over de toestand in Burundi, Liberia, de DRC, Myanmar, de Democratische Republiek Korea, en de Palestijnse Gebieden. Ook rapporten over allerlei andere onderwerpen werden besproken: minderheden, racisme en rassendiscriminatie, foltering, kinderprostitutie ...

Belangrijk waren de rapporten van de *High-Level* missies van de Raad naar Darfoer en naar de bezette Palestijnse gebieden.

In zijn resolutie over **Darfoer** betreurt de Raad het feit dat de *High-Level* missie niet in staat werd gesteld het gebied te bezoeken. De situatie blijft bijzonder ernstig. Er komt een Werkgroep onder leiding van de speciale rapporteur voor Soedan, om met de Regering van Soedan en met de betreffende organen van de Afrikaanse Unie samen te werken om te komen tot een *follow-up* en een implementatie van vroegere resoluties en besluiten.

In de resolutie over de **bezette Palestijnse gebieden** wijst de Raad erop dat Israël vroegere resoluties van de Raad (S-1/1 en S-3/1) nooit heeft uitgevoerd; er wordt besloten om opnieuw *fact-finding* missies ter plaatse te zenden (de vorige kregen geen toegang tot de gebieden) die aan de vijfde zitting van de Raad verslag zullen uitbrengen.

Andere resoluties betroffen het **recht op ontwikkeling**, de status van het **Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten** dat een statuut krijgt evenwaardig aan dat van de andere verdragsorganen (organen ingesteld bij de verschillende mensenrechtenverdragen), de **uitbanning van alle vormen van discriminatie op grond van religie, globalisering, en internationale samenwerking op het gebied van de Mensenrechten**.

Tijdens de zitting werden ook besprekingen gehouden in het kader van de **1503-procedure**, waar achter gesloten deuren klachten over mensenrechtenschendingen in bepaalde landen worden besproken.

Tenslotte vonden er twee speciale bijeenkomsten plaats: een over **geweld tegen kinderen** en een over de **rechten van gehandicapten**.

De vijfde gewone zitting van de Raad vindt plaats in Genève van 11 tot 18 juni 2007.



Wereldvoedselorganisatie lanceert website over het recht op voedsel

Het recht op voedsel en voeding is een van de meest fundamentele mensenrechten en komt toe aan alle mensen over de hele wereld. De Voedsel en Landbouw Organisatie van de VN, FAO, lanceerde een interactieve website over dit recht, met informatie voor politici, advocaten, NGO's, VN personeel en het brede publiek. Op deze manier kunnen zij hun kennis en informatie over het voedselprobleem verbreden, krijgen ze toegang tot voorstellen voor *capacity-building* op nationaal en internationaal niveau, en leren ze over praktische manieren om het recht op voedsel waar te maken in de nationale context.

(www.fao.org/righttofood/portal)

Andere benoemingen

In de loop van de voorbije maanden werden door Ban Ki-moon de volgende personen benoemd, of bevestigd in hun functie, in VN-topfuncties:

Vice-secretaris-generaal:

ms Asha-Rose Migiro (Tanzania)

Chef de Cabinet:

Vijay Nambiar (India)

Ondersecretaris-generaal (OSG) v. Management:

ms Alicia Barcena (Mexico)

OSG Humanitaire Aangelegenheden (OCHA):

John Holmes (UK)

OSG Politieke Zaken:

Lynn Pascoe (US)

OSG Economische en Sociale Zaken (DESA):

Zukang Sha (China)

OSG Communicatie en Publieksinformatie (DPI):

Kiyotaka Akasaka (Japan)

OSG Juridische Zaken, de *Legal Counsel*:
Nicolas Michel (Zwitserland)

OSG Vredesoperaties (DPKO):

Jean-Marie Guéhenno (Frankrijk)

OSG AV en Conferenties (DCACM):

Muhammed Shaaban (Egypte)

OSG voor Veiligheid en Beveiliging (DSS):

David Veness (UK)

OSG *Internal Oversight Services* (OIOS):

ms Inga-Britt Ahlenius (Zweden)

Speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris-generaal voor Kinderen en Gewapende Conflicten (CAAC):

ms Radhika Coomaraswamy (Sri Lanka)

Directeur-generaal van het VN Bureau te Wenen en Uitvoerend Directeur van het *Drug Control Office*:

Antonio Maria Costa (Italië)

Directeur-generaal van het VN Bureau te Genève:

Sergei Ordzhonikidze (Rusland)

Uitvoerend Directeur van het VN Bevolkingsfonds:

ms Thoraya Obaid (Saoedi Arabië)

OSG en vice-Administrateur van UNDP:

Ad Melkert (Nederland)

Uitvoerend Secretaris, Economische Commissie voor Europa (ECE):

Marek Belka (Polen)

Uitvoerend Secretaris, Economische Commissie voor Latijns Amerika en de Caraïben (ECLAC):

Jose Luis Machinea (Argentinië)

Uitvoerend Secretaris, Economische Commissie voor Afrika (ECA):

Aboulie Jannah (Gambia)



Garant-Uitgevers n.v.
Koninginnelaan 96
7315 EB Apeldoorn
Tel.: 055 522 06 25
Fax: 055 522 56 94
info@garant-uitgevers.nl

Garant
Antwerpen-Apeldoorn
www.garant.be

Garant-Uitgevers n.v.
Somersstraat 13-15
2018 Antwerpen
Tel.: 03 231 29 00
Fax: 03 233 26 59
uitgeverij@garant.be

Geopolitiek

‘Geografisch geweten’ van de buitenlandse politiek?

David Criekemans



Wie de actuele dossiers in de internationale politiek overschouwt (de discussie over de Europese uitbreiding naar Turkije, de spanningen in het Midden-Oosten, de energievoorziening, het ecologische vraagstuk,...), kan er nog moeilijk omheen; de geopolitieke vraagstukken zijn niet meer weg te denken. In de Lage Landen raakte de studie van de Geopolitiek rond 1945 in een taboesfeer. Als gevolg hiervan werd de relatie tussen geografie (territorialiteit) en buitenlands beleid nog maar amper bestudeerd. Dit boek is uniek in zijn soort; het tracht de wortels van het geopolitieke denken te traceren vanaf haar oorsprong (circa 1890) tot heden. Het boek ontrafelt de verschillende dimensies van het geopolitieke denken, welke tot op vandaag in de actuele internationale betrekkingen doorwerken. Tijdens deze intellectuele queeste toont de auteur ook aan hoe verschillende ‘geo-politicologen’ door de tijd de toenmalige bewindsvoerders trachtten te adviseren, met wisselend succes. Dit werk vormt daarmee ook een interessante visie op de geschiedenis ‘achter’ de internationale betrekkingen van de twintigste en vroeg-éénentwintigste eeuw. In het huidige tijdsgewricht van mondiale herschikkingen (opkomst Azië) en grondige wijzigingen inzake omgevingsfactoren (nakende mondiale energiecrisis, milieudegradatie), vormt dit werk een broodnodig naslag- en referentiewerk over de Geopolitiek. Ideaal voor historici, geografen, politicologen, en voor mensen met een bredere interesse in de wereldpolitiek.

Dit werk onderzoekt een grotendeels onbekende dimensie in de internationale betrekkingen, op een manier die de auteur op grote hoogte plaatst in het internationale onderzoeksveld. (Prof. Rik Coolsaet, Universiteit Gent).

Criekemans laat een indrukwekkende eruditie zien, heeft een vaste greep op de stof en lijkt een oorspronkelijke denker te zijn. (Prof. Alfred van Staden, Rijksuniversiteit Leiden en Clingendael).

Het is de meest gedegen studie van de theoretische positie van de geopolitiek die ik onder ogen heb gehad – en die mogelijk in de wereld bestaat (Prof. Gertjan Dijkink, Universiteit van Amsterdam).

David Criekemans (°1974) is doctor in de politieke en sociale wetenschappen. Hij doceert aan de Universiteit Antwerpen, aan het International Centre for Geopolitical Studies in Genève, aan de Koninklijke Militaire School en de Katholieke Universiteit Brussel.

Bestelbon

Verzenden, faxen of e-mailen naar Garant/Maklu-Distributie, België of Nederland

Naam: _____

Adres: _____

bestelt: ... ex. **D. Criekemans Geopolitiek** ISBN 978-90-441-1969-5 | 848 blz. | 85 euro

Referentie: _____

E-mail: _____

Datum: _____

Handtekening: _____

Snel bestellen? www.garant.be

VN in België



REGIONAL UNITED NATIONS INFORMATION CENTRE
www.runic-europe.org
info@unbenelux.org



UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME/UNOB
www.undp.org
undp.brussels@skynet.be



UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME
www.unep.org
info@unep.be



UNITED NATIONS POPULATION FUND
www.unfpa.org
unfpa-brussels@unfpa.be



UNITED NATIONS CENTRE FOR HUMAN SETTLEMENTS
www.unhabitat.org
unhabitat.admin@skynet.be



REGIONAL REPRESENTATIVE OF THE UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES
www.unhcr.org
belbr@unhcr.org



UNICEF
www.unicef.org
brussels@unicef.org



UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS
www.unocha.org
gary.littlechild@dha.unicc.org



WORLD FOOD PROGRAMME
www.wfp.org
wfp.brussels@wfp.org



WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION
www.wipo.org
bucop@wipo.org



UNITED NATIONS UNIVERSITY
www.cris.unu.edu
director@cris.unu.edu



FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS
www.fao.org
fao.lobr@fao.org



INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION
www.ilo.org/public/dutch/region/eurpro/brussels/index.htm
Brussels@ilo.org



WORLD BANK
www.worldbank.org
hbridi@worldbank.org



WORLD HEALTH ORGANIZATION
www.euro.who.int
postmaster@who-eu.be