



- Het DNA van de VN ontcijferd
- De rol van de EU in WTO
- Het IMF hervormen?
- Het Kosovo-advies

Jaargang 34, nr. 156, 2010/4-5

Vereniging voor de Verenigde Naties

Afgiftekantoor : Leuven 1
P-910467 - v.u.: F. Maes

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, voeden.

Foto = Credit UN Photo

Wereldbeeld

Tijdschrift van de Vereniging voor de Verenigde Naties
(5 nrs. per jaar)
Jaargang 34 – 2010/4-5 – nr. 156

Zetel

Vereniging voor de Verenigde Naties
Universiteitsstraat 6, B-9000 Gent, België
Tel. +32 9 264 68 97
E-mail: info@vvn.be
Website VVN: <http://www.vvn.be>

Verantwoordelijke uitgever

Prof. Dr. Frank Maes, Voorzitter
Vakgroep Internationaal publiekrecht, Universiteit Gent
Universiteitsstraat 6, 9000 Gent
Tel. +32 9 264 68 95 – Fax +32 9 264 69 89

Hoofredacteur

Piet Willems
Vakgroep Internationaal publiekrecht, Universiteit Gent
Universiteitsstraat 6, 9000 Gent
Tel. +32 9 264 91 81 – Fax +32 9 264 69 89
Piet.Willems@UGent.be

Redactiecomité

Francis Baert – Sven Biscop – David Crikemans – Jan De Bisschop –
Melanie De Groof – Philip De Man – Jan De Mulder – Ria Heremans –
Veronique Joosten – Frank Maes – Michèle Morel – Louis-Alfons Nobels –
Neri Sybesma – Tine Vandervelden – Karen Van Laethem – Piet Willems

Correspondenten

Dominiek Benoot – Eric De Brabandere – 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.

Lidmaatschap

25 euro (> 25 jr.) / 15 euro (< 25 jr.) 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 – 2010 een jaar vol verandering en uitdagingen voor morgen

In mijn laatste *edito* als hoofdredacteur van dit tijdschrift wil ik kort met u terugblikken op 2010. Om op basis van deze terugblik vooruit te kijken naar de uitdagingen die de VN en de VVN in 2011 zullen moeten aangaan. Hoewel u zal zien dat vele van die uitdagingen dezelfde zullen zijn.

Zo zal het voor de Vereniging ook in 2011 zaak zijn om de beperkte groep aan vaak uiterst gemotiveerde vrijwilligers in stand te houden en uit te breiden waar mogelijk. De VVN is in haar voorbestaan immers afhankelijk van deze groep enthousiastelingen. Ieder jaar opnieuw zijn een aantal onder hen verplicht om hun engagement terug te schreeven omwille van belangrijke professionele en/of persoonlijke ontwikkelingen. De Vereniging draagt hen, net zoals zij dat doen, een bijzonder warm hart toe en wenst hen veel succes met hun nieuwe uitdagingen.

Helaas is het vertrek uit de Vereniging niet altijd een vrijwillige keuze. Zo verloor de Vereniging dit jaar één van haar bestuursleden. Ik hou er dan ook aan kort stil te staan bij het plotse overlijden van de heer Ludwig 't Jampens. Ludwig kon binnen de Raad van Bestuur op veel respect rekenen voor de gedrevenheid waarmee hij een aantal internationale opportuniteiten, onder meer in het kader van de overkoepelende *World Federation of United Nations Associations*, onder de aandacht van de Raad bracht. Ook zijn inhoudelijke en professionele inbreng rond de verschillende internationale dimensies van ondernemen zullen gemist worden.

Ook voor mezelf en voor de redactie brengt het nieuwe jaar een aantal veranderingen met zich mee. Het tijdschrift krijgt met Karen Van Laethem een nieuwe hoofdredactrice en de redactie wordt versterkt met een aantal nieuwe jonge krachten. Het is een uitdaging waar ik hen mede in naam van de Vereniging bijzonder veel succes mee wens. Mijn engagement voor de Vereniging houdt hier evenwel niet mee op, maar zal noodgedwongen herschikt worden. De VVN heeft immers een voldoende brede waaier aan activiteiten en projecten om ieder die dat wil op een zinvolle manier te laten bijdragen aan de brede doelstellingen, die de VVN kenmerken en eigen zijn.

Afsluiten van mijn bescheiden tijdperk als hoofdredacteur, dat begon bij de redactie van het themanummer over ontwikkelingssamenwerking in 2009 en dat door sommigen waarschijnlijk vooral door de afgewogen keuze van de afbeeldingen op de voorpagina zal herinnerd worden, doe ik door een vooruitblik op 2011.

Ik wil met u meer in het bijzonder stilstaan bij een aantal verbanden en parallellen die kunnen getrokken worden tussen een aantal bijdragen die het afgelopen jaar in Wereldbeeld zijn verschenen. Want hoewel ieder jaar een kans is om onszelf nieuwe uitdagingen voorop te stellen, zal 2011 in veel opzichten ook voor de VN niet fundamenteel verschillen van het afgelopen jaar. Veel VN-beleidsthema's vereisen immers blijvende aandacht en bezorgdheid van de internationale gemeenschap.

Voorbeelden hiervan zijn legio. Zo blijkt de analyse en oproep uit mijn eerste *edito* over de nood aan een nog performanter internationaal noodhulpsysteem ook één jaar na datum nog prangend actueel. Hetzelfde geldt voor de bespreking, in datzelfde nummer, door Jan De Mulder van het hobbelige en niet altijd even succesvolle parcours van de internationale klimaatonderhandelingen. Iets waar de recente top in *Cancún* maar weinig heeft kunnen aan veranderen. En dan zijn er nog de vele voorbeelden van bijdragen die ons blijven herinneren aan de beperkingen en/of tekortkomingen van het VN-systeem. Een problematiek die we nooit aan onze aandacht mogen laten ontsnappen. Ik denk daarbij aan de bijdrage van Catherine Van de Heyning over het onderzoek naar de rol en de verantwoordelijkheid van het Verenigd Koninkrijk in de Irak-oorlog of de gezamenlijke bijdrage van Christine Janssens en Karen Van Laethem over de vraag naar de internationale verantwoordelijkheid voor de gruweldaden in Srebrenica.

Toch hoop ik dat u tijdens mijn hoofdredacteurschap ook en vooral bent uitgedaagd om over een aantal meer fundamentele vragen en minder platgetreden onderwerpen te reflecteren. Ik denk daarbij bijvoorbeeld aan het complexe samengaan tussen (economische) ontwikkeling en het mondiale streven tegen het verlies aan biodiversiteit dat uitgebreid aan bod kwam in het themanummer van dit jaar.

Ook over de rol van de internationale gemeenschap in de promotie van de democratie en/of de inmenging in nationale politieke situaties kwam uitgebreid aan bod. Zo reflecteerden Pieter-Jan Hamels en Emmanuel De Groof in het eerste nummer van dit jaar over de situatie in Zimbabwe en bespreekt Cécile Vandewoude in dit nummer de invulling van het concept democratie binnen het VN-systeem. In het licht van de recente ontwikkelingen in Ivoorkust, Tunesië en nu ook Egypte lijkt de problematiek actueler dan ooit.

Tot slot leverden een aantal bijdragen ook de nodige kritiek op de werking van de VN en de verschillende voorstellen tot hervormingen en oplossingen van bestaande problemen. Zo plaatst Cedric Ryngaert in dit nummer een aantal kritische vraagtekens bij de onafhankelijkheid van Kosovo en de rol die het Internationaal Gerechtshof daarin speelt.



Afsluiten doe ik met een klein dankwoordje voor de mensen in mijn onmiddellijke omgeving, die actief of door hun begrip en luisterend oor, hebben bijgedragen aan de manier waarop ik van mijn hoofdredacteurschap heb mogen genieten.

U allen wens ik een uitdagend 2011, waarin Wereldbeeld u mag helpen in uw zoektocht naar en interesse in talloze aspecten van de VN.

Piet Willems

Inhoud

Edito: 2010 een jaar vol verandering en uitdagingen voor morgen <i>Piet Willems</i>	I
Het DNA van de Verenigde Naties ontcijferd <i>Francis Baert</i>	3
A Man for All Seasons – Een gesprek met Thomas G. Weiss over de toekomst van de Verenigde Naties Titel <i>Francis Baert</i>	11
De EU, België, Vlaanderen en de VN: European Union and its Member States as a collective actor in the WTO Decision-making process <i>Asja Serdarevic</i>	16
In de kijker	
– 15 september 2010: de Internationale Dag van de Democratie <i>Cécile Vandewoude</i>	21
– Responsibility to Protect: van theorie naar praktijk <i>Hanne Cuyckens</i>	27
– Hervorming van het IMF: G20 versus G4 <i>Peter Debaere</i>	31
Opinie: Vrijhandel en goede zeden: een Chinese puzzel <i>Pieter Leenknecht</i>	38
Actualiteit	
– Het Kosovo-advies van het Internationaal Gerechtshof: een gemiste kans? <i>Cedric Ryngaert</i>	43
– Het Internationaal Gerechtshof erkent de vereiste van grensoverschrijdende milieu-effectbeoordeling <i>Jan De Mulder</i>	52
Extra	
– De bescherming van milieumigranten: beleidsaanbevelingen van een VN-Summer Academy <i>Michèle Morel</i>	56
– Arbeidsmigratie voor Kwetsbare Gemeenschappen: een adaptatie- en ontwikkelingsstrategie? <i>Nicole de Moor</i>	60
Boekenrubriek <i>Francis Baert</i>	65
Nieuws in het kort <i>Neri Sybesma-Knol</i>	71
De VN-kalender <i>Piet Willems</i>	77



Het DNA van de Verenigde Naties ontcijferd

door Francis BAERT¹



Fragment uit de muurschildering *Mankind's Struggle for Lasting Peace* van José Vela Zanetti²
UN Photo/Lois Connor 110913

De Verenigde Naties (VN), en in het bijzonder haar Secretariaat, beschikt niet over een eigen historische afdeling die regelmatig nieuw werk over de organisatie publiceert, dit in tegenstelling tot het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank. Brian Urquhart verwoordde het als volgt: “*One of the trouble with the UN (...) is the fact that it never had a historical section. I spent years and years, from the time when I was the personal assistant to Trygve Lie, trying to get them to establish a historical section, so that people in all parts of the UN would actually record at the time what they were doing, instead of doing it 50 years later with a sort of esprit d’escalier*”.³ Deze lacune werd in 1999 deels gecompenseerd met de oprichting van een onafhankelijk onderzoeksproject: het *United Nations Intellectual History Project* (UNIHP) door het *Ralph Bunche Institute for International Studies* van de *City University in New York* (CUNY).⁴ Initiatiefnemers en co-directeurs zijn Louis Emmerij, Richard Jolly en Thomas G. Weiss.⁵

Er konden geen beter geplaatste co-directeurs voor dit project aangesteld worden. Deze drie heren maakten naam binnen de VN én in de academische wereld. Louis Emmerij kan terugblikken op een lange carrière bij de ILO, OESO, Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank en het *Institute for Social Studies* in Den Haag. Richard Jolly verrichtte baanbrekend werk in opdracht van UNDP en UNICEF en voor het *Institute of Development Studies* van de Universiteit van Sussex. Thomas G. Weiss is professor politie-

ke wetenschappen en directeur van het *Ralph Bunche Institute for International Studies* aan CUNY en voormalig hoofdredacteur van *Global Governance*, een academisch tijdschrift uitgegeven door Lynne Rienner met als belangrijkste sponsors de Universiteit van de Verenigde Naties (UNU) en de *Academic Council on the United Nations System* (ACUNS). Binnen deze laatste organisatie speelt hij een prominente rol. Weiss was ook jaren werkzaam binnen de VN (onder meer voor UNCTAD en ILO). Voor een uitgebreid interview van de auteur met Thomas G. Weiss, verwijzen we u graag verder naar een ander artikel in deze editie van *Wereldbeeld*.

Het project wenste niet een exhaustieve institutioneel-politieke geschiedenis van de VN te schetsen, maar eerder een *intellectuele* geschiedenis weer te geven: hoe en welke ideeën kwamen tot ontwikkeling binnen de VN en hoe zorgde de organisatie voor de verspreiding van deze ideeën? Dit lijkt misschien nogal hoogdravend, maar de initiatiefnemers hadden voor ogen de *soft power* van de VN te belichten. Of zoals Michael Doyle, professor politieke wetenschappen aan de Universiteit van Columbia, het stelde: “*In some sense, ideas are the currency (...) The UN has no power. It has good ideas. It convenes, it mobilizes, it inspires, it provides legitimacy. It is an idea shop. So at that level, ideas are very important*”.⁶

Het resultaat van dit project is enerzijds een boekenreeks en anderzijds de collectie van diepte-interviews



met sleutelinformanten geworden. Dit laatste resulteerde in een CD-rom en neerslag van de interviews in *UN Voices. The Struggle for Development and Social Justice*.⁷ De reeks werd gepubliceerd door *Indiana University Press* en telt in totaal vijftien volumes.

De Nederlandse regering was één van de donors van dit project. Naast de financiële inbreng is er tevens sprake van substantiële ‘Nederlandse’ en in mindere mate ‘Belgische’ inbreng. De in Rotterdam geboren Louis Emmerij is als co-directeur een drijvende kracht achter het project. Gewezen minister voor Ontwikkelingssamenwerking Eveline Herfkens zetelt in de internationale adviesraad.⁸ De Leidense hoogleraar Nico Schrijver treedt op als auteur van één van de boeken: *The UN and the Global Commons*. UCL-professor Frédéric Lapeyre werkte als onderzoeker voor UNIHIP en is mede-auteur van *UN Contributions to Development Thinking and Practice*.

Na tien jaar maken we de balans op van dit prestigieuze project. Kort, worden een aantal kernboodschappen besproken met inbegrip van enkele kritische noten, staan we verder stil bij de rol die aan individuen wordt geschonken als katalysatoren van verandering en komen de verschillende boekdelen aan bod. Wegens plaatsgebrek staan we overal echter maar zeer summier bij stil.

Volgens het UNIHIP liggen vier ideeën aan de basis van de oprichting van de VN en vonden deze ideeën hun vertaling in de tekst van het VN-Handvest: vrede, onafhankelijkheid, ontwikkeling en mensenrechten.⁹ De auteurs zien de VN als een modernistisch baken van idealisme, die in hetzelfde rijtje past als de Amerikaanse Onafhankelijkheidsverklaring, the *New Deal* en *Wilson's Fourteen Points*.¹⁰ Klassieke interpretaties over de oprichting van de VN belichten vooral de besluitvormingsprocedure tot oprichting van de VN, de verschillende conferenties ter voorbereiding – met als hoogtepunten Dumbarton Oaks en San Francisco. De zogenaamde *four policemen* krijgen de nodige aandacht. De oprichting van de VN wordt vooral vanuit het standpunt bekeken van machtspolitiek, als compromis tussen de grootmachten. Belangrijke hoofdrolspelers uit die tijd zijn de leiders van de *four policemen*, maar meer in het bijzonder Franklin D. Roosevelt, zijn vrouw Eleanor, Harry S. Truman en vooral Republikeins senator Arthur Vandenberg.¹¹

Deze te idealistische en te Amerikaanse lezing van het ontstaan van de VN werd onlangs bekritiseerd door professor Mark Mazower, historicus aan de Universiteit van Columbia, die de oprichting van de VN

verklaart als één van de laatste pogingen van het Brits imperialisme om haar macht te behouden.¹² Hij gaat in tegen wat hij de mythevorming noemt rond het ontstaan van de VN. De VN is niet zoals Aphrodite ontstaan uit het zilveren schuim van de zee. Ze is volgens Mazower het resultaat van een historiek die zijn wortels in het interbellum vindt. De VN is niet meer dan een opgekalefaterde Volkenbond. Of zoals Charles Webster, Brits historicus en diplomatiek adviseur, het tijdens een speech in 1946 stelde: het voorbeeld van de Volkenbond “*dominated all the discussions on the drafting of the Charter of the United Nations*”.¹³

Ten tweede is de VN het ideologische product van het politieke denken van het interbellum en meer bepaald van het Britse debat rond de toekomst van het Gemenebest. Veeleer dan idealisme, is de VN een product van de laatste stuiptrekkingen van (Brits) imperialisme. Om te verstaan hoe de VN is ontstaan, dienen we volgens Mazower niet in Washington te starten, maar in Londen. Veeleer dan in het *State Department*, liggen de ideologische wortels in *Whitehall*. In vier hoofdstukken toont Mazower het belang aan van de Zuid-Afrikaanse Afrikaner leider Jan Smuts, de eerste premier van India Jawaharlal Nehru, theoreticus van het *idealistisch* internationalisme Alfred Zimmern, jurist Raphael Lemkin en demograaf Joseph Schechtman voor de ideologische oorsprong van de oprichting van de VN. Het is jammer dat het UNIHIP geen grondiger onderzoek verrichtte naar het ontstaan van de VN en rekening houdt met het feit dat: “*UN [is] a creation in the context of ideologies of race and nationalism, as well as in opposition to them*”.¹⁴ Ander recent historisch onderzoek treedt Mazower bij en ontmaskert het ‘Wilsoniaanse’ idealisme van de oprichters van de VN.¹⁵ Het UNIHIP gaat hier dus iets te kort door de bocht.

Het UNIHIP is ontstaan vanuit de overtuiging dat het na vijftig jaar tijd was om economische en sociale ideeën die sinds 1945 gelanceerd werden door de VN te identificeren en te traceren. Zodoende wilden de co-directeurs de te grote nadruk op institutionele - en veiligheidsanalyses van de VN compenseren.¹⁶ Toch moesten zij na tien jaar toegeven dat veiligheid niet genegeerd kon worden en geleidelijk aan terug in de analyse moest worden geïntegreerd.¹⁷ Als we een analyse maken van de thema's die door het project zijn behandeld, dan kunnen we stellen dat de meeste nadruk werd gelegd op de idee van ontwikkeling (zie Tabel 1). Het is jammer dat een idee zoals onafhankelijkheid zo goed als volledig door het project genegeerd werd. Dit project slaagde niet in het opzet om de geschiedenis van de VN te bekijken



vanuit een mondiale bril en aspecten van dominantie en onderdrukking, macht en tegenmacht, recht en onrecht, inclusie en exclusie te integreren in de analyse. Dit blijft toch een belangrijke lacune in werk

over de intellectuele geschiedenis van de VN, multilateralisme en internationale samenwerking (of het gebrek daaraan).¹⁸

Tabel 1 – Lijst van ‘ideeën’ behandeld door UNIHP-boekenserie

Auteur(s)	Ideeën	VN-organisaties die behandeld worden
Emmerij, et al. 2001	<i>Inleidend boekdeel</i>	ILO, UNICEF, UNDP, UNCTAD
Berthelot 2004	Regionale economische commissies	UNECE, UNECAFE/UNESCAP, UNECLA/C, UNECA, UNECWA/UNESCWA
Ward 2004	Statistiek	UNSO, ILO, WHO, UNDP,
Jolly, et al. 2004	Ontwikkeling	UNCTAD, UNESCO, WHO, UNICEF, WFP, FAO, UNIDO, ILO, UNDP, UNECLA/C
Toye and Toye 2004	Politieke economie	UNCTAD, UNECLA/C
Weiss, et al. 2005	<i>Mondeling geschiedenisboek</i>	ILO, UNICEF, UNCTAD, UNDP, UNESCO, UNEP
Jain 2005	Gender	CEDAW, UNIFEM, INSTRAW
MacFarlane and Foong Khong 2006	Menselijke veiligheid	UNDP, UNHCR
Ramcharan 2007	Preventieve diplomatie	VN-Secretariaat, VN-Secretaris-Generaal
Normand and Zaidi 2008	Mensenrechten	VN-mensenrechtencommissie/raad, UNHCR, OHCHR
Sagafi-nejad 2008	Transnationale bedrijven	UNCTC, UNCTAD, ILO
Stokke 2009	Ontwikkeling en voedselhulp	WFP, UNDP, UNCTAD, EPTA, FAO, ILO, SUNFED, UNICEF, UNIDO, UNHCR, WHO
Weiss and Thakur 2010	Mondiaal bestuur	UNDP, UNICEF, IPCC, UNEP, UNFCCC, OHCHR, WHO
Schrijver 2010	Duurzame ontwikkeling	UNEP, IPCC, UNFCCC, ICJ
Jolly, et al. 2009	<i>Afsluitend boekdeel</i>	FAO, IPCC, ILO, UNICEF, UNCTAD, UNDP, UNECA, UNECLAC, UNESCO, UNEP, OHCHR, WFP, WHO

De geschiedenis van de VN via interviews

Veel UNIHP-publicaties tonen aan dat verschillende individuen in hun functie van ambtenaar, adviseur of onafhankelijk expert een belangrijke rol speelden in de geschiedenis van de VN: Maurice Strong, Eleanor Roosevelt of Ralph Bunche, maar ook befaamde economen zoals Gunnar Myrdal, Richard Stone, Amartya Sen en Hans Singer. Het project interviewde een groot aantal van de nu nog levende vooraanstaande stemmen uit het VN-systeem. In totaal werden meer dan 325 uren besteed aan 73 diepte-interviews. Ze werden allemaal afgenomen tussen 1999 en 2003 en werden gepubliceerd in een gepolijste en leesbare versie in *UN Voices. The Struggle for Development and Social Justice*. Zo slaagden de co-directeurs van het project erin alle (toen nog in leven zijnde) VN-secretarissen-generaal (Kurt Waldheim, Javier Pérez de Cuéllar, Boutros Boutros-Ghali) en de toenmalig zetelende Secretaris-Generaal Kofi An-

nan te interviewen. Andere figuren die werden geïnterviewd, waren onder meer: Adebayo Adedeji, hoofd van de Economische Commissie voor Afrika (ECA) van 1975 tot 1991; Francis Blanchard, voor meer dan dertig jaar werkzaam binnen de ILO, waaronder de laatste jaren als directeur-generaal; Gamani Corea, de derde Secretaris-Generaal van UNCTAD; Noeleen Heyzer, directeur van UNIFEM; Sadako Ogata, VN-Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen tussen 1991 en 2000; en Michael Zammit Cutajar, uitvoerend secretaris van het VN-Klimaatverdrag tussen 1996 en 2002. Dergelijke lijstjes met *power brokers* dienen altijd met het nodige scepticisme gelezen worden. Het doet wat denken aan de lijst die het vakblad *Foreign Policy* opstelt van de 100 meest invloedrijke ‘denkers’ in een kalenderjaar. Voor het jaar 2010 ontbreekt de VN. IMF en Wereldbank zijn wel vertegenwoordigd. Hun leiders, Dominique Strauss-Kahn en Robert Zoellick delen zelfs de tweede plek. VN-oudgedienden als Mohammed el-Baradei en Louise Arbour vinden we eveneens in de lijst.



Sleutelpersonen kunnen een zeer belangrijke rol spelen in de verspreiding van ideeën. Toch wordt nergens in het project verduidelijkt hoe deze interviews geïnterpreteerd moeten worden, rekening houdende met de onderzoeksvragen van het project. Er worden geen criteria opgegeven voor de selectie van de geïnterviewde personen, noch wordt er aangeduid of sommige mensen een interview weigerden. De studie van de VN heeft nood aan sterker methodologisch gedragen onderzoek om zo analyses, die slechts beschrijvend zijn, te overstijgen. Evenmin wordt voldoende stilgestaan bij de opkomende almacht van een mondiale elite van bureaucraten van internationale instellingen, veelverdieners in de financiële sector, mediamogols en *celebrities*. Mensen die niet democratisch verkozen zijn maar de mondiale democratie steeds meer naar hun hand zetten. Jaarlijkse hoogmis van deze nieuwe elite is het *World Economic Forum* in het mondaine skiplaatsje Davos.¹⁹

Volumes geschreven door de co-directeurs

We moeten een onderscheid maken tussen de volumes die geschreven werden door de co-directeurs van het UNIHP en tussen andere volumes die het project uitgebracht heeft. Emmerij, Jolly en Weiss schreven met *Ahead of the Curve? UN Ideas and Global Challenges* het eerste volume van de reeks, die de rode draad bepaalt voor de rest van het project. Het volume werd vertaald naar het Arabisch, Frans en Duits. Andere belangrijke publicaties door de co-directeurs zijn best te consulteren om UNIHP beter te begrijpen, zo kan verwezen worden naar artikels in tijdschriften als *Global Social Policy* en *Global Governance*.²⁰

6



Amartya Sen, tijdens de voorstelling van het twintigste Human Development Report in 2010
UN Photo/ Devra Berkowitz 454681

Een tweede volume, waaraan het coördinatieteam werkte, is *Global Governance and the UN. An Unfinished Journey*, geschreven door Weiss en Ramesh Thakur, directeur van de *Balsillie School of International Affairs*. Dit boek bespreekt de hete hangijzers inzake mondiaal bestuur (*global governance*) en dit op het domein van internationale veiligheid (deel 1), ontwikkeling (deel 2) en mensenrechten (deel 3). Weiss en Thakur stellen dat er vijf kloven bestaan tussen de aard van veel hedendaagse mondiale problemen en de wijze waarop deze problemen worden aangepakt. De eerste kloof is de kenniskloof. Vaak bestaat er weinig of geen consensus over de aard en de omvang van een probleem en wat hiervoor de beste oplossing is. Twee goede voorbeelden zijn de klimaatverandering en de verspreiding van nucleaire wapens. Geen van beide was bekend toen het VN-Handvest ondertekend werd. De VN wordt geconfronteerd met problemen en uitdagingen waar ze niet altijd onmiddellijk pasklare antwoorden op heeft, maar waar ook niet meteen de juiste instrumenten binnen handbereik liggen. De tweede kloof is de normatieve kloof. Een akkoord bereiken over universeel aanvaarde normen, zoals de bescherming van het milieu, is moeilijk. Veel kloven komen terug in de huidige globale beleidsvormen aangezien een groot deel van de dringende uitdagingen globaal zijn en nood hebben aan effectieve oplossingen op wereldwijde schaal. De beleidsautoriteit om deze uitdagingen aan te pakken, ligt nog steeds bij de staten. Een derde kloof is bijgevolg de beleidskloof. Om aan de *ad hoc*, episodische, veroordelende en idiosyncratische val te kunnen ontsnappen, moet het beleid gehuisvest zijn binnen een instelling die beschikt over adequate middelen en institutionele autonomie, wat binnen de VN niet vaak het geval is. De VN is en blijft een intergouvernementele organisatie waar de lidstaten het laatste woord hebben. Weiss en Thakur spreken dan ook van een institutionele kloof. De laatste kloof is de nalevingskloof. Nalevingsmaatregelen zijn noodzakelijk om zowel samenwerking te belonen, alsook het gebrek aan akkoorden en engagement te identificeren. Het blijft echter koffiedik kijken hoe die kloven overbrugd dienen te worden.

UN Ideas that Changed the World is de afsluiter van de reeks en behandelt de veranderingen die tijdens het project plaatsvonden. Het volume bespreekt in detail wat volgens de auteurs de negen essentiële ideeën zijn die ontwikkeld werden gedurende de levensloop van de VN (zie Tabel 2).



Tabel 2 – Negen UNIHP-ideeën

Mensenrechten voor iedereen: van aspiratie tot implementatie
Gender: van het wegnemen van discriminatie tot de promotie van vrouwenrechten en <i>empowerment</i>
Ontwikkelingsdoelstellingen: van nationale en regionale beleidskaders tot de millenniumontwikkelingsdoelstellingen
Rechtvaardiger economische relaties: van hulp tot mondiale solidariteit
Ontwikkelingsstrategie: van nationale planning tot het beheer van de markt
Sociale ontwikkeling: van sectoriële tot geïntegreerde perspectieven
Duurzaam milieu: van milieu en ontwikkeling tot het behoud van de planeet
Vrede en veiligheid: van de preventie van interstatelijk conflict tot de bescherming van individuen
Menselijke ontwikkeling: van afzonderlijke acties tot een gezamenlijke aanpak

Bijdragen geleverd aan het ontwikkelingsdebat

In lijn met de grondgedachte van het UNIHP gaan verschillende volumes van de reeks over sociale en economisch ideeën. Jolly, Emmerij, Dharam Ghai en Frédéric Lapeyre schreven *UN Contributions to Development Thinking*. Dit volume kan gezien worden als het eerste volume in de UNIHP reeks dat het debat opent over ontwikkelingsideeën. De auteurs plaatsen het ontwikkelingsdenken in het traditionele kader van klassieke economen zoals Adam Smith, maar plaatsen dit eveneens naast het werk van John Maynard Keynes. Het tweede deel schetst een historische aanpak zodat ontwikkelingsdoelen en doelstellingen van de VN uiteengezet kunnen worden. Een van de laatste hoofdstukken van het boek bevat een *performance scorecard* van meer dan vijftig ontwikkelingsdoelen en doelstellingen. Daartoe behoren enkel doelen en doelstellingen die in tijdsgebonden en kwantitatieve termen werden gedefinieerd. De doelen omvatten een grote variëteit aan domeinen: versnelling van economische groei, verbeteringen in welzijn, bewegingen naar duurzame billijke ontwikkelingen en steun aan deze inspanningen door de uitbreiding van hulp. Uit hun analyse blijkt dat de VN het nog niet zo slecht gedaan heeft op dit terrein. Het boek kan dan ook gezien worden aan een tegengif voor de vele negatieve berichten over het nut van ontwikkelingshulp.²¹

The UN and Global Political Economy. Trade, Finance and Development, geschreven door John Toye, politiek econoom en voormalig Directeur van UNCTAD, en Richard Toye, docent geschiedenis aan de Universiteit van Cambridge, behandelt de debatten over politieke economie in een Noord-Zuid context sinds de eerste dagen van de oprichting van de VN, de belangrijke rol die ECLAC en UNCTAD speelden, en de huidige intellectuele machtsstrijd tussen de VN en de Bretton Woodsinstellingen. Zeven economen, in dienst van de VN, Michal Ka-

lecki, Nicholas Kaldor, Sidney Bell, Hans Singer, Raul Prebisch, Celso Furtado en Juan Vazquez Noyola verschaften de voornaamste intellectuele inhoud over het standpunt inzake Noord-Zuid relaties. Deze economen krijgen in deze publicatie extra aandacht.

The UN and Development. From Aid to Cooperation werd geschreven door Olav Stokke, Senior Researcher aan het Norwegian Institute of International Affairs (NUPI). Met zijn 721 pagina's is het meteen ook het dikste volume uit de reeks. Het volume begint met het onderzoek naar de manier waarop internationale ontwikkelingshulp via het VN-systeem tot stand is gekomen. Waar kwam de idee vandaan en hoe werd het geïnstitutionaliseerd? De eerste systematische inspanningen van het VN-systeem om ontwikkelingshulp te verschaffen worden geanalyseerd: de oprichting van the *Expanded Programme of Technical Assistance* (EPTA). De VN moest echter snel onderdoen voor de Wereldbank die een minder stringent raamwerk had gecreëerd: de *International Development Association* (IDA). De verschillende ontwikkelingsdecennia van de VN worden verder geanalyseerd, evenals dieptestudies van UNDP en het Wereldvoedselprogramma (WFP).



Richard Jolly presenteert een UNIHP-publicatie
UN Photo/Mark Garten 83066



Regional Contribution of Development Ideas. Perspectives from the UN Regional Commissions is het enige geredigeerde volume uit de reeks. Het boek bespreekt de moeilijkheden die bestaan tussen globalisering en regionalisering op economisch vlak, alsook de institutionele vertaling hiervan binnen het VN-systeem. Dit wordt geschetst aan de hand van een historische toelichting bij de vijf regionale economische commissies van de VN. Sommige hoofdstukken werden geschreven door de voormalige uitvoerende secretarissen van deze organisaties: Yves Berthelot van de Economische Commissie voor Europa (UNECE), Adebayo Adedeji van de Economische Commissie voor Afrika (UNECA) en Gert Rosenthal van de Economische Commissie voor Latijns-Amerika en de Caraïben (UNECLAC). Van de vijf bestaande commissies kent er slechts één (UNECA) een 'pure' regionale vertegenwoordiging doordat de 53 leden exclusief regionaal zijn en op uitgebreide wijze een regio vormen (Afrika). De andere vier zijn hybride politieke constructies. Het boek benadrukt de leidende rollen van Gunnar Myrdal (UNECE), P.S. Lokanathan van de Economische Commissie voor Azië en het Verre Oosten (UNECAFE) en Paul Prebish van UNECLA. Het Britse zakenblad *The Economist* stelde onlangs het nut van een orgaan als UNECE, gezien de groeiende invloed van de Europese instellingen, in vraag. Het boek, en al wie vertrouwd is met regionale integratie in Afrika, programma's rond 'goed bestuur', economische ontwikkeling etc. weet dat UNECA een sleutelpositie inneemt. Het lijkt dan ook wat voorbarig om deze instellingen zomaar af te schrijven en hun nut in vraag te stellen.

Quantifying the World. UN Ideas and Statistics werd geschreven door wijlen Michael Ward, voormalig econoom van de Wereldbank, en bekijkt de politieke economie van de VN-statistiek. Het boek suggereert dat er drie grote fases inzake dataverzameling en -verwerking plaatsgrepen: de eerste, een originele en formatieve periode; de tweede, een langere periode van innovatie en extraterritoriale organisatorische activiteit; en de derde, de meest recente, een tijdperk gekenmerkt door systeemonderhoud en methodologische verbeteringen. In de eigenlijke oprichting van de *UN Statistical Office* (UNSO), tegenwoordig gekend als de *UN Statistical Division* (UNSD), speelden ideeën zeer duidelijk een belangrijke rol. Statistische data van de VN wordt wereldwijd gebruikt en geanalyseerd. Deze gegevens zijn ook niet waardevrij. Denken we maar aan de *Human Development Index* die ontwikkeld werd door UNDP en de Pakistaanse econoom Mahbub ul Haq. Hieruit blijkt een overtuiging om los te komen van een obsessie om enkel eco-

nomische groei op te nemen in discussies over ontwikkeling. Recentelijk ging men nog een stap verder met de discussie rond het verder opentrekken van dit debat op basis van een initiatief van Frans president Nicolas Sarkozy. Die stelde economen als Joseph Stiglitz en Amartya Sen in 2008 aan het hoofd van een commissie die zich diende te buigen over de meting van economische prestaties en sociale vooruitgang.

Women, Development and the United Nations: A Sixty-Year Quest for Equality and Justice geschreven door Devaki Jain, voormalig docent economie aan de Delhi Universiteit, schreef een boek over de geschiedenis van vrouwenrechten en de ontwikkeling en de bewustwording van een gelijkwaardige behandeling van vrouwen en mannen. Het boek valt op aangezien dit het enige volume is dat de 'andere' erbij probeert te betrekken door, en dit niet enkel door het perspectief van vrouwen naar voor te brengen, maar ook dat van het Zuiden. Op deze manier trekt Jain ook de 'locaties van de kracht van ideeën' in twijfel, iets wat in het project niet vaak genoeg naar voor komt. In deze context is het interessant om te zien hoe de gewezen president van Chili Michelle Bachelet vorm zal geven aan het nieuw opgerichte VN-vrouwenagentschap UN-WOMEN.

The UN and Transnational Corporations. From Code of Conduct to Global Compact werd geschreven door Tagi Sagafi-nejad, professor internationale handel aan de Texaanse A&M Internationale Universiteit, in samenwerking met John Dunning, emeritus professor aan de Universiteit van Reading, en bespreekt transnationale bedrijven (TNC) in hun verhouding tot de VN. De oprichting van een *Group of Eminent Persons* in 1973 leidde tot een doorbraak in de verhouding tussen de VN en TNC's, maar het is duidelijk dat hier nog veel werk verzet dient te worden om tot een betere verhouding te komen tussen de publieke en private sector. De financiële, economische en monetaire problemen van de laatste jaren tonen dit duidelijk aan. Het is echter de vraag of het VN-systeem hier een centrale rol in zal vervullen?

Duurzame ontwikkeling is een idee dat tot volle ontwikkeling kwam binnen de VN en van daaruit zich weg vond naar andere politieke fora. In zijn boek *Development without Destruction. The UN and Global Resource Management*, schetst de Leidense professor internationaal recht Nico Schrijver het juridisch kader voor het mondiaal beheer van natuurlijke rijkdommen. Op dit vlak werden verregaande stappen ondernomen zoals voor de bescherming van de ozonlaag of het mariene leven in de oceanen. Maar de



bescherming van het milieu blijft een controversieel thema. De discussie rond klimaatverandering is hier een ideaal voorbeeld van. Het IPCC stond recentlijk onder heel wat druk van klimaatsceptici via *climate gate* en na het mislukken van de top van Kopenhagen en de beperkte doorbraak in Cancun staat de wereld nog ver af van een nieuw bindend klimaatverdrag die de uitdagingen van de toekomst kan aangaan in een post-Kyoto tijdperk.

Aspecten van vrede en veiligheid

Human Security and the UN. A Critical History geschreven door Neil MacFarlane en Yuen Foong Khong, beiden verbonden aan de Universiteit van Oxford, positioneert de discussie over menselijke veiligheid (*human security*) in een bredere en historische discussie over de evoluerende verhouding tussen het individu, de staat en de internationale gemeenschap inzake veiligheid. Het spitst zich toe op de rol van de VN in deze evolutie. De opkomende idee van menselijke veiligheid telde verschillende fundamentele aspecten. Het eerste aspect legde de nadruk op de rol van het individu als de ultieme maatstaf van veiligheid. Het tweede aspect omhelsde een verbreding van het begrip naar individuen (vrouwen) die eerder verloochend werden en grotendeels verwaarloosd (kinderen, ontheemden). Het derde aspect ging dan weer om de verdieping van het concept veiligheid door economische, sociale en milieugerelateerde dreigingen in de analyse op te nemen. Dit derde aspect behelst de verdieping van het concept veiligheid. De eerste twee aspecten genieten een grote verstandhouding onder de voorstanders van menselijke veiligheid. Het derde veroorzaakt echter twist. Hoewel voorstanders van menselijke veiligheid aanvaarden dat zowel de vrijheid om zelf te beslissen als de vrijheid om geen angst te hebben fundamentele mensenrechten zijn, benadrukken sommigen de bescherming tegen geweld terwijl anderen de nadruk leggen op ontwikkelingskwesties in hun beschouwing van menselijke veiligheid. De auteurs verkiezen de beperkte opvatting die de aandacht richt op de bescherming van individuen tegen dreigingen van georganiseerd geweld. In recente jaren werden thema's als klimaatverandering of hiv-aids op de agenda van de Veiligheidsraad geplaatst. Een evolutie die niet door iedereen met open armen werd ontvangen. Ontwikkeling wordt steeds meer 'gekaapt' door het veiligheidsdiscours.

Bertrand G. Ramcharan, professor aan de *Graduate Institute of International Studies* in Genève en boven-

dien lid van het VN-Secretariaat gedurende meer dan 32 jaar, schreef *Preventive Diplomacy at the UN*. Preventieve diplomatie is een idee dat de VN in de ban gehouden heeft sinds het voor het eerst verwoord werd door VN Secretaris-Generaal Dag Hammarskjöld. Doorheen de jaren heeft dit concept enig succes geboekt, zoals tijdens de Cubaanse raketcrisis in 1962, toen Secretaris-Generaal U Thant via zijn preventieve diplomatie een nucleaire confrontatie tussen de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten hielp af te wenden. Er hebben zich ook dramatische mislukkingen voorgedaan, zoals het onvermogen de unilaterale aanval en invasie van Irak in 2003 te voorkomen. Ramcharan onderzoekt het concept vanaf het 19de eeuwse Concert van Europa tot aan zijn belichaming in Artikel 99 van het VN-Handvest. De manier waarop de Secretaris-Generaal preventieve diplomatie uitoefent, is een delicate zaak en wordt telkens op een andere manier geïnterpreteerd door de verschillende VN secretarissen-generaal.

Beide volumes die hierboven besproken werden, tonen de onderlinge relaties aan met de bescherming van mensenrechten, een norm die specifieke aandacht kreeg in het boek *Human Rights at the UN. The Political History of Universal Justice*. Dit volume werd geschreven door Roger Normand en Sarah Zaidi, juristen werkzaam in Lahore. Zij schetsen de ontwikkeling van de mondiale ontwikkeling van de bescherming van de mensenrechten. De VN heeft hier een cruciale rol in gespeeld onder andere via de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens. De auteurs merken echter op dat de strijd voor de bescherming van de rechten van de mens vaak de duimen moet leggen voor economische belangen van de grootmachten. Hun boek is dan ook eerder een kritische en negatieve bespreking van de ontwikkeling van een idee dat zo nauw verbonden is met het kern-takenpakket van de VN. Recente ontwikkelingen lijken de auteurs hier zeker in bij te treden.

Conclusie

Het UNIHP is een interessant project omdat het de rol van de VN als autonome entiteit en als object en subject van de verspreiding van ideeën beter leert te begrijpen. De resultaten van dit groots en multidisciplinair onderzoeksproject zijn echter gemengd. Het project genoot veel aandacht en werd het lievelingetje van een grote groep VN-leiders. Het leidde zelfs tot gelijkaardige projecten binnen de VN. De ILO vierde haar negentigste verjaardag in 2009 gevolgd door de lancering van het *ILO Century Project*



waarin reeds verschillende studies werden gepubliceerd. Het *UNESCO History Project* werd in 2005 gelanceerd en viel samen met de zestigste verjaardag van de organisatie. Het project heeft als doel onderzoek over de organisatie te stimuleren, in het bijzonder wat de ideeën en de waarden betreft waarnaar UNESCO gestreefd heeft sinds haar oprichting in 1945. De afgelopen jaren werden binnen dit project verschillende conferenties georganiseerd. Omwille van deze reden bereikte het UNIHP zelf gelijkaardige doelen als de ideeën die werden bestudeerd: vertegenwoordigers van de tweede en derde VN's die de houding van de eerste VN zowaar konden beïnvloeden.²²



Presentatie van het United Nations Intellectual History Project in september 2009.

Van links naar rechts: José Antonio Ocampo, Richard Jolly, Helen Clark, Secretaris-Generaal Ban Ki-moon, Louis Emmerij en Thomas G. Weiss.
UN PHOTO, 408032/Mark Garten

Zoals aangeduid in dit artikel, is het ook belangrijk op te merken dat kritische commentaren toegelaten zijn of zoals een vroege medestander van het project terecht opmerkte: *“the account of the UN’s role overall is perhaps slightly too positive, a little uncritical. And the analysis is sometimes not concluded in accordance with the research strategy set out in the publication.”*²³ Bijgevolg is een soort ‘deconstructie’ van het project nodig om zo onderwerpen en een agenda voor toekomstig onderzoek te vinden meer dan welkom. Dit project kan echter niet genegeerd worden door onderzoekers die nieuw onderzoek naar de VN zullen verrichten. Het project heeft het fundamentele verschil gemaakt waarnaar gestreefd werd en zal een toetssteen worden van nieuwe voorgezette studies.

Noten

1 Francis Baert is als onderzoeker verbonden aan de Universiteit van de Verenigde Naties (UNU-CRIS) en de Universiteit

Gent. De auteur wenst Ajsela Mašović en Pascale Vantorre te danken voor de hulp bij de totstandkoming van dit artikel. Samen met Ann Pauwels en Stefaan Smis publiceerde hij recentelijk *Langs de vuurlijn. De VN en gewapende conflicten* (Leuven, Acco, 2010).

- 2 De Spaanse artiest José Vela Zanetti won in de jaren '50 een internationale wedstrijd om een muurschildering te maken voor het VN-hoofdkwartier. Het resultaat, zijn *Mankind's Struggle for Lasting Peace* is nog steeds te bezichtigen in New York.
- 3 Richard JOLLY, Louis EMMERIJ & Thomas G. WEISS, *The Power of UN Ideas. Lessons from the First 60 Years*, United Nations Intellectual History Project, 2005, pp. 1-2.
<http://www.unhistory.org/UNIdeas.pdf>
- 4 Ralph Bunche kreeg in 1950 de Nobelprijs voor de Vrede. Hij was de eerste VN-functionaris die de prijs kreeg. Bunch verrichtte baanbrekend werk op het vlak van dekolonisatie en conflictbeheersing. Vooraanstaand VN-functionaris Brian Urquhart schreef een biografie over zijn vroegere mentor en collega. Brian URQUHART, *Ralph Bunche. An American Odyssey*, New York & London, Norton, 1993. Andere biografieën en boeken over het leven van Bunche zijn: Charles P. HENRY, *Ralph Bunche. Model Negro or American Other?*, New York, New York University Press, 1999; Benjamin RIVLIN, *Ralph Bunche. The Man and His Times*, New York, Holmes and Meier, 1990; Robert A. HILL & Edmond J. KELLER (eds.), *Trustee for the Human Community. Ralph J. Bunche, the United Nations, and the Decolonization of Africa*, Athens, Ohio, Ohio University Press, 2010. Voor meer informatie over Bunche, verwijzen we u graag door naar de boekenrubriek verderop in dit tijdschrift.
- 5 Zie www.unhistory.org voor meer informatie over dit onderzoeksproject.
- 6 Thomas G. WEISS, Tatiana CARAYANNIS, Louis EMMERIJ & Richard JOLLY, *UN Voices. The Struggle for Development and Social Justice*, Bloomington, Indiana University Press, 2005, p. 406.
- 7 De CD-rom is niet in de handel verkrijgbaar en dient besteld te worden bij het UNIHP-secretariaat.
- 8 De overige leden zijn: Galal Amin, Margaret Joan Anstee, Lourdes Arizpe, Enrique Inglesias, Andras Inotai, Thandika Mkandawire, Gert Rosenthal, John Ruggie, Makoto Taniguchi en Ramesh Thakur.
- 9 Louis EMMERIJ, Richard JOLLY & Thomas G. WEISS, *Ahead of the Curve? UN Ideas and Global Challenges*, Bloomington and Indianapolis, Indiana University Press, 2001, p. 16.
- 10 *Ibid.*, pp. 15-16.
- 11 Stephen SCHLESINGER, *Act of Creation. The Founding of the United Nations*, Boulder, CO, Westview Press, 2003.
- 12 Mark MAZOWER, *No Enchanted Palace. The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations*, Princeton, Princeton University Press, 2009.
- 13 *Ibid.*, p. 15.
- 14 Sunil AMRITH & Glenda SLUGA, “New histories of the United Nations”, *Journal of World History*, 2008, 19 (3), p. 259.
- 15 Carol ANDERSON, *Eyes off the Prize: The United Nations and the African American Struggle for Human Rights, 1944-1955*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- 16 Thomas G. WEISS & Tatiana CARAYANNIS, “Whither United Nations Economic and Social Ideas?”, *Global Social Policy*, 2001, 1 (1), p. 26.
- 17 Richard JOLLY, Louis EMMERIJ & Thomas G. WEISS, *UN Ideas That Changed the World*, Bloomington, Indiana University Press, 2009, p. 1.
- 18 Een uitzondering hierop vinden we in het werk van Robert Cox. Robert W. COX & Timothy J. SINCLAIR, *Approaches to World Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.



Na een carrière van ruim twintig jaar als VN-ambtenaar keerde hij de Verenigde Naties de rug toe en werd een invloedrijk professor Internationale Politieke Economie (IPE) aan verschillende Amerikaanse en Canadese universiteiten. Zijn publicaties vormden op hun beurt een inspiratiebron voor dit en gelijkaardig onderzoek. Thomas G. Weiss werkte nog voor Robert Cox tijdens een korte stage in Genève. Zie Cohen (2008) voor de invloed van Cox op IPE. Benjamin J. COHEN, *International Political Economy: An Intellectual History*, Princeton, Princeton University Press, 2008.

- 19 David ROTHKOPF, *Superclass. The Global Power Elite and the World they are making*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2008; Janine, R. WENDEL, *Shadow Elite. How the World's New Power Brokers Undermine Democracy, Government and the Free Market*, New York, Basic Books, 2009; Andrew F. COOPER, *Celebrity Diplomacy*, Boulder CO, Paradigm, 2007.
- 20 Thomas G. WEISS & Tatiana CARAYANNIS, "Whither United Nations Economic and Social Ideas?", *Global Social Policy*, 2001, 1 (1), 25-47; Thomas G. WEISS, Tatiana CARAYANNIS & Richard JOLLY, "The 'third' United Nations", *Global Governance*, 2009, 15 (1), 123-42.
- 21 Denken we bijvoorbeeld aan de verhitte discussies rond het werk van economen als William Easterly, Amartya Sen, Jeffrey Sachs, Paul Collier, Dambisa Moyo en Ha-Joon Chan.
- 22 Het is dan ook belangrijk om in analyses rond de werking van de VN steeds in het achterhoofd te houden dat we kunnen spreken over twee Verenigde Naties. De eerste VN brengt alle 192 lidstaten samen. Elk van die lidstaten dient zijn ver-

antwoordelijkheid op te nemen. Een tweede VN, is deze van de secretariaten, van de ambtenaren die beroepshalve het Handvest in de praktijk brengen. Aan het hoofd van die administratie staat de Secretaris-Generaal. Weiss, Carayannis en Jolly werken dit verder uit in een recente bijdrage in *Global Governance* en voegen er een derde Verenigde Naties aan toe, een groep van actoren die in principe formeel geen deel uitmaken van de wereldorganisatie maar er wel sterke banden mee heeft. Zo wordt onder meer verwezen naar: NGO's, academici, experts, onafhankelijke commissies en groepen individuen. De Vlaamse en Nederlandse Vereniging voor de Verenigde Naties (VVN en NVVN) maken hier deel van uit. Deze outsiders worden vaak ook insiders. Peter Piot verruilde de academische wereld voor een functie als adjunct Secretaris-Generaal onder Kofi Annan en Ban Ki-moon. Inmiddels is de in Leuven geboren arts na een succesvolle periode aan het hoofd van UNAIDS hoofd geworden van een nieuw instituut rond mondiale gezondheid aan het Imperial College in Londen. Vele gelijkaardige Belgische en Nederlandse voorbeelden kunnen gegeven worden. Thomas G. WEISS, Tatiana CARAYANNIS & Richard JOLLY, "The 'third' United Nations", *Global Governance*, 2009, 15 (1), 123-42.

- 23 Helge HVEEM, "The UN and ideational leaderships", *Forum for Development Studies*, 2005, 32 (1), p. 282.



A Man for All Seasons – Een gesprek met Thomas G. Weiss over de toekomst van de Verenigde Naties Titel

door Francis BAERT¹



Thomas G. Weiss – UN Photo nr. 29442

In een Brusselse hotellobby ontmoet ik Thomas George Weiss, professor politieke wetenschappen en directeur van het *Ralph Bunche Institute for Interna-*

tional Studies aan de City University of New York (CUNY), voormalig hoofdredacteur van het tijdschrift *Global Governance*, co-directeur van het



United Nations Intellectual History Project (UNIHP) en bovenal auteur van meer dan 40 boeken en honderden artikels over de werking van de Verenigde Naties.² Weiss is een sprekend voorbeeld van de *American dream*. Als kind groeide hij op in Detroit, de *Motor City*, een ietwat troosteloze en vervallen industriestad in het noorden van de Verenigde Staten. Om wat bij te verdienen werkte hij er in zijn jeugd nog in een staalfabriek. Later werd hem een beurs aangeboden om zijn bachelordiploma te behalen aan Amerika's meest prestigieuze universiteit, Harvard. Zijn master- en doctoraatsdiploma zou hij later aan de Universiteit van Princeton behalen. Aan Princeton schreef Weiss er onder begeleiding van Leon Gordenker een doctoraat over internationale organisaties en de rol van het Secretariaat binnen deze organisaties. Een onderwerp dat hem nooit meer zou los laten.³ In de zomer van 2009 gaf hij in Port of Spain de twintigste *John Holmes Memorial Lecture* tijdens de 22ste jaarlijkse bijeenkomst van de *Academic Council of the United Nations System* (ACUNS) onder de titel "*the international civil service revisited*".⁴ De tekst is een krachtig pleidooi aan het adres van de VN om meer te investeren in wat door Inis Claude de 'tweede VN' werd genoemd, het apparaat van bureaucraten binnen het Secretariaat dat zich bezighoudt met de dagelijkse werking van de organisatie. En dit in tegenstelling tot de 'eerste VN', de club van staten die lid zijn van deze organisatie.

Dient de VN een beter personeelsbeleid te voeren?

Thomas G. WEISS: De VN dient niet alleen de juiste mensen aan te werven, het moet ook zeker betere mensen aantrekken en de mensen belonen die productief zijn en zich ontdoen van diegenen die het niet goed doen. En dit is juist één van de weinige zaken die de secretaris-generaal van de VN écht kan doen, veel meer dan de internationale politiek veranderen of lidstaten overtuigen om hun nationale belangen te overstijgen. Als de secretaris-generaal dit echt wil, kan hij dat. Hij kan 'generaal' zijn van zijn eigen manschappen. Tot nog toe heeft geen enkele secretaris-generaal het echt tot zijn taak gemaakt om het Secretariaat grondig te hervormen. Dag Hamarskjöld was de eerste die echt dacht dat hij iets kon veranderen. In interviews die ik heb gevoerd met verschillende secretarissen-generaal kwam telkens naar voor dat ze dit wel hadden willen doen maar dat hun leven zo goed als onmiddellijk werd ingepalmd door de ene na de andere politieke crisis op onze planeet. Twee zaken die een secretaris-generaal zich telkens voorneemt om onder handen te nemen, zijn dus, zoals gezegd, de werking van de bureaucratie en te werken aan sociale en economische

ontwikkeling aangezien dit ook een thema is dat losstaat van vele politieke crisissen.

Kofi Annan was de eerste secretaris-generaal die van binnen de organisatie kwam. Was u dan ook niet zwaar teleurgesteld om te zien dat hij zo weinig aandacht heeft besteed aan interne personeelshervormingen, ter aanvulling van de vele politieke hervormingen die hij heeft voorgesteld? En zien we onder de nieuwe secretaris-generaal niet een totaal gebrek aan initiatief op dit vlak?

Thomas G. WEISS: Ik ben een grote fan van Kofi Annan. Wat een waardig man. Iemand die zeer goed zijn kwaliteiten en gebreken kan inschatten en zich graag laat omringen door getalenteerde mensen die hem intellectueel mogen uitdagen. Dit is duidelijk niet het geval bij de huidige secretaris-generaal die zich graag laat omringen door mensen die hem vooral gelijk geven. Ik had verwacht van Annan dat hij de zaken in beweging zou zetten en hij heeft dat ook geprobeerd. Vooral de hervormingen van zijn eigen kabinet dat traditioneel gehuisvest is op de 38ste verdieping van het VN-gebouw in New York waren een belangrijk signaal voor de rest van de administratie. Hij heeft ook op een vrij succesvolle manier goede werkrelaties uitgebouwd met de financiële instellingen in Washington. Maar hij heeft zich bijvoorbeeld niet bezig gehouden met het quota-systeem dat de VN hanteert en waarbij het enkel de nationaliteit is die een bepalende rol speelt bij de aanwerving van bepaalde mensen, veeleer dan mensen te selecteren op basis van integriteit en competenties.

De VN-bureaucratie lag onder vuur door het 'oil-for-food'-schandaal. Was de aandacht voor dit schandaal buiten proportie? Heeft de VN geleerd van deze episode?

Thomas G. WEISS: Ik ben bang dat de VN weinig geleerd heeft van deze episode en dit is jammer. Wat de VN nodig heeft, is het juiste personeel aanwerven wanneer de organisatie grote, moeilijke en belangrijke projecten aangaat. Nu gaat dit vaak de capaciteit van de secretaris-generaal en zijn mensen te boven. In verband met je tweede vraag: het is duidelijk dat vooral in de Verenigde Staten de reactie overdreven was omdat vooral republikeinse stemmen binnen het Congres voor politieke doeleinden de VN aanvielen. Aan de andere kant als je dieper ingaat op dit schandaal en gesprekken voert met belangrijke getuigen, dan merk je wel dat er kritiek kan geleverd worden. Als je de VN vergelijkt met de bureaucratie in verschillende landen in de wereld of de private sector, dan is de corruptie binnen de VN eerder verwaarloosbaar. Men heeft dit voorval echter niet aangegrepen om de nodige hervormingen door te voe-



ren. Een andere zaak die ik betreurt is, dat het onderzoek dat gevoerd, werd nooit publiek werd gemaakt. En zodoende geeft dit toch wel op zijn minst de indruk dat we te maken hebben met een gigantische *cover-up*. Voor mij moeten die data juist publiek gemaakt worden zodat journalisten, academici deze kunnen gebruiken. Nu zijn deze data ergens opgeslagen op een gigantisch groot aantal CD's en in een kluis gestopt. En dit geeft natuurlijk de indruk dat de VN iets te verbergen heeft. Er zijn gerechtelijke stappen ondernomen zowel in Australië, Frankrijk als in de Verenigde Staten. Uiteindelijk ging het maar om enkele individuen binnen de VN, maar door de afhandeling van dit dossier is toch de indruk ontstaan dat gans de VN gefaald heeft.

We hebben de laatste jaren verschillende aanvallen gezien op VN-personeel. Er was de aanslag in Bagdad in 2003, Algiers in 2007 en in 2009 in Afghanistan. Is de VN haar neutrale positie aan het verliezen? Is VN-personeel een doelwit aan het worden?

Thomas G. WEISS: Duidelijk. VN-personeel is wel degelijk een doelwit aan het worden. En als je de statistieken op het humanitaire terrein bekijkt, dan lijkt het civiele personeel van de VN vaker een doelwit te zijn van aanslagen dan het militaire personeel. VN-neutraliteit was vroeger een garantie voor bescherming die nu niet meer lijkt te bestaan. Dit is een groot probleem. Nochtans zijn het op gevaarlijke plaatsen in de wereld zoals Irak, Afghanistan of Darfur dat de VN op het terrein een verschil kan maken. Maar op het terrein wordt de VN en personeel van niet-gouvernementele organisaties steeds vaker gezien worden als een verlengstuk van de buitenlandse troepenmacht.

U heeft zelf meer dan tien jaar voor de VN gewerkt in Genève waar u gewerkt heeft voor UNCTAD als 'senior economic affairs officer', verantwoordelijk voor beleid naar de minst ontwikkelde landen (MOL's) in de wereld. Vindt u dat de VN voldoende doet om de armsten in de wereld te helpen?

Thomas G. WEISS: Uit onderzoek dat ik in het kader van het *United Nations Intellectual History Project* gevoerd heb, blijkt dat de acties van de VN ten overstaan van de MOL's één van de grootste mislukkingen is van het VN-systeem. Het heeft onvoldoende het belang van de strijd tegen armoede benadrukt en het heeft ook niet vlug genoeg gehandeld. In de kleine *unit* waar ik zelf werkte was het idee ontstaan om hier meer rond te doen en wij hebben hierover ook de allereerste conferentie georganiseerd die dit punt op de agenda heeft geplaatst. Ik kijk met enige vol-

doening terug op die periode omdat we toen een onderwerp zoals extreme armoede op de agenda probeerden te krijgen. Vreemd genoeg waren het de landen van de derde wereld, nu het Zuiden, die onze grootste tegenstanders waren omdat ze geen divisie binnen de VN wensten die zich bezig zou houden met beleid specifiek voor hen. Singapore en Saoedi-Arabië bevonden zich zodoende in dezelfde groep landen als Malawi, India of Niger, en wensten dat niet. Dit was voor mij een perfectie introductie in de diepe tegenstellingen die bestaan tussen het Noorden en het Zuiden maar ook binnen de groep van landen uit het Zuiden. De 'minst ontwikkelde' landen hebben ook het minste aantal bondgenoten ... een belangrijke leerschool voor mij.

UNCTAD heeft de ideologische strijd verloren van de Bretton Woodsinstellingen en sinds de jaren '80 overheersen de ideeën van de Washington consensus het ontwikkelingsdebat. Professor Dani Rodrik van Harvard stelt dat we recent aan het opschuiven zijn naar een Washington 'confusion'.⁵ Sommigen spreken zelfs over een Beijing consensus.⁶ Wat denkt u zelf hierover? Zitten we momenteel in een fase van complete verwarring? En heeft de VN hier een rol te spelen?

Thomas G. WEISS: De wereld is er niet eenvoudiger op geworden sinds ik begin jaren '70 begon te werken rond ontwikkelingssamenwerking. Toen was het duidelijk wie als goed en slecht bestempeld werd. De Washington consensus zocht verlossing in termen van politieke democratisering en economische liberalisering als een recept dat overal zou werken. Dit was duidelijk verkeerd, maar deze agenda heeft een opmerkelijk overlevingsinstinct onder de internationale instellingen en niet enkel de Wereldbank of het IMF; ook het VN-systeem heeft dit recept deels gebruikt. Ook de verrechtsing in vele landen van het Westen heeft deze agenda versterkt: Thatcher in het Verenigd Koninkrijk, Kohl in Duitsland. Dus er ontstond een machtige groepering van belangrijke donorlanden die deze visie er doordrukten. En de VN heeft veel te lang dit thema genegeerd. Het is uiteindelijk de Economische Commissie voor Afrika en even later gevolgd door UNICEF die deze desastreuze gevolgen van dit beleid aankaartten. Structurele aanpassingsprogramma's hadden desastreuze gevolgen voor vrouwen en kinderen in Afrika. Zodoende zitten we nu in een situatie waar mensen nog spreken over de 'oude' ontwikkelingsagenda, anderen over een 'nieuwe' maar ik denk dat Rodrik inderdaad gelijk heeft. Rodrik was een stagiair van mij toen ik voor UNCTAD werkte in de jaren '70. Hij heeft het bij het rechte eind als hij zegt dat er verwarring heerst en dat we geen toveroplossing hebben. We



zijn nog steeds aan het experimenteren en dit zorgt ervoor dat ontwikkelingssamenwerking nog steeds op zoek is naar de juiste recepten. Of het moet natuurlijk zijn dat je Jeffrey Sachs heet en denkt dat geld doneren het probleem wel zal oplossen. De meeste van ons stellen zich toch wel vragen bij het juist besteden van al die geldsommen.

*In 1985 verlaat u Genève en de VN voor een job in New York als 'executive director' van de 'International Peace Academy (nu International Peace Institute)'.⁷ Heeft Mearsheimer gelijk, doen internationale instellingen er niet toe?*⁸

Thomas G. WEISS: Neen. Mijn academisch werk reflecteert een toewijding aan multilateralisme en mijn verhuis illustreert geen desillusie maar een persoonlijke beslissing. Enerzijds om familiale redenen. Mijn twee jonge dochters konden zo dichterbij hun familie gaan wonen. Anderzijds was het ook een reflectie van een professionele beslissing. Ik had de academische wereld verlaten voor een tijdelijke opdracht voor de VN maar bleef uiteindelijk meer dan tien jaar. Ik werd teveel betaald en leefde een comfortabel leven in Genève maar het werd ook steeds duidelijker voor mensen dat VN-personeel hersendood was. Ik had tien jaar voor de VN gewerkt dus mensen gingen er automatisch van uit dat ik saai was. Ok, ik had een aantal boeken gepubliceerd toen ik voor het Secretariaat werkte, zogezegd op illegale wijze ...

Omdat Jan Pronk, je toenmalige overste dit toeliet?

Thomas G. WEISS: Inderdaad. Hij was van mening dat het feit dat ambtenaren niet mogen lezen, schrijven en denken vreemd is, en ik ga akkoord met hem. Maar voor mij was het duidelijk dat ik een andere wending aan mijn leven diende te geven, nu het nog mogelijk was. Ik was 40 jaar en kende teveel collega's rond mij die 15, 20 jaar ouder waren en vast zaten in een personeelssysteem dat hen niet beloonde. Ik had natuurlijk makkelijk praten. Ik had een goede opleiding genoten, had verschillende opties en besliste gewoon om het over een andere boeg te gooien. Ik wenste ook de inhoud van mijn werk te veranderen en het feit dat twee van mijn doctoraatscommissarissen in de raad van bestuur van IPA zetelden, speelde natuurlijk ook een rol. Ze wensten iemand jong, die kon schrijven en die de sfeer van IPA kon veranderen.

En misschien maar goed ook. U heeft ons zoveel mooie publicaties geschonken. In die jaren werd ook het concept veiligheid grondig herdacht en zagen we de opkomst van

een concept als menselijke veiligheid ('human security')?

Thomas G. WEISS: 'Verveiliging' is een manier om te zeggen dat een onderwerp belangrijk is. Veel van de motivatie van de menselijke veiligheidsagenda had niet te maken met de inhoud per se, maar wel dat ministeries van Defensie vrij eenvoudig hun fondsen kunnen spenderen. Als de Veiligheidsraad dan naar een onderwerp kijkt, dan gaat men er automatisch van uit dat een onderwerp belangrijk is. Mensen zullen er dan wel aandacht aan besteden. Dus er was duidelijk wat opportunisme mee gemoeid. Mijn verwerping is niet dat onderwerpen niet belangrijk zijn of niet mogen besproken worden maar dat kennis enkel toeneemt als er specifieke onderwerpen in de diepte worden uitgewerkt en wat er met menselijke veiligheid is gebeurd is aangezien de agenda zo breed geworden is, dat we niet meer over een 'discreet' onderwerp kunnen spreken. Het is een excuus geworden om het over om het even welk onderwerp te hebben, en er een veiligheidsdimensie aan te koppelen. Dus als analist vraag ik toch wat meer specialisatie. Als een onderwerp belangrijk is zullen we dat wel bespreken. Ik zeg ook helemaal niet dat veiligheid enkel vanuit een staatscentrische invalshoek moet bekeken worden (een belangrijk punt voor pleitbezorgers van menselijke veiligheid, *red.*), maar ik vind ook niet dat elk onderwerp dat de veiligheid van één enkele persoon of een kleine gemeenschap in gevaar brengt, door de bril van de veiligheidsagenda moet bekeken worden.

Wat vindt u van de resultaten die VN-vredesoperaties behalen?

Thomas G. WEISS: Wel, dit is eigenlijk onmogelijk om te beantwoorden omdat sommige operaties meer succesvol waren dan andere. Soms is het resultaat een reflectie van de politiek van de troepenleveranciers, soms het internationaal systeem, soms ook gewoon geluk. Eigenlijk bevinden we ons sinds medio jaren '90 in een lange fase van experimenten. En we hebben veel geleerd. De VN heeft geleerd dat ze al het serieuze werk niet alleen aankan. Het moet de VS en andere grote spelers hulp vragen. Maar in bepaalde omstandigheden is de VN duidelijker beter geschikt om op te treden dan de grootmachten.

Gedurende uw jaren als directeur van IPA en later als professor aan de prestigieuze Brown Universiteit begon u steeds meer te schrijven over humanitaire interventies. U was ook onderzoeksdirecteur van de 'International Commission on Intervention and State Sovereignty' die de term verantwoordelijkheid tot bescherming ('responsibility to protect') populariseerde. Dit concept werd in 2005

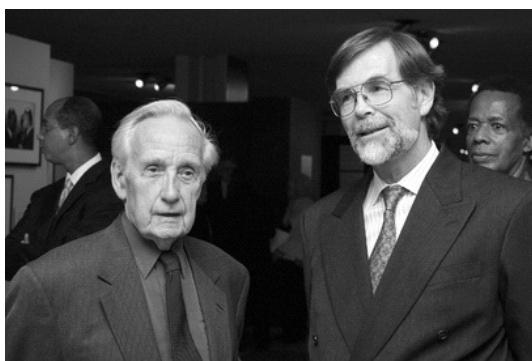


door de Algemene Vergadering aangenomen. We zijn nu een aantal jaren later. Heeft u werk vruchten afgeleverd?

Thomas G. WEISS: Verantwoordelijkheid tot bescherming is voor mij een verderzetting van een discussie die begon na de Tweede Wereldoorlog met het werk rond genocide. Rafael Lempinkin bedacht het woord en zette heel wat in beweging. Het is een belangrijk punt. We leggen de lat ook niet heel hoog. We beogen niet Kant's *Perpetual Peace*. Geen *motherhood* en *apple pie*. We zeggen dat massamoord en etnische zuivering ontoelaatbaar zijn. We moeten een lijn trekken. We zullen hier nog een tijdje mee sukkel. We spreken nog niet zo heel lang over dit concrete onderwerp. Dit is een discussie van de laatste tien-twaalf jaar. De eerste horde is nog maar pas genomen. Het concept heeft zijn weg gevonden binnen het diplomatieke taalgebruik. Maar we hebben nog een lange weg te gaan.

In augustus 1998 verhuisde u naar uw voorlopige laatste beroepsmatige bestemming. U werd directeur van het 'Ralph Bunche Institute of International Studies'. Was Bunche de ambtenaar die u voor ogen had toen u recentelijk uw artikel schreef over de VN-bureaucratie?

Thomas G. WEISS: Absoluut. De man was een combinatie van het hoogste niveau van integriteit en hoogste niveau van intelligentie. Een man, net zoals Brian Urquhart. Ze zijn voor mij de voorbeelden van wat een internationaal ambtenaar zou moeten zijn. Het is een eer een instituut te leiden dat naar Bunche is vernoemd.



Thomas G. Weiss en Brian Urquhart
UN Photo/Stephenie Hollyman

Een van uw laatste boeken heeft de provocatieve titel "What's wrong with the United Nations and how to fix it". Wat loopt er allemaal verkeerd?

Thomas G. WEISS: Dit was een moeilijk boek om te schrijven. Ik diende 30 jaar ervaring om te zetten in een dun boekje van niet meer dan 50.000 woorden.

Ik ben vertrokken vanuit vier obstakels: de problematiek van staatssoevereiniteit, de Noord-Zuidverhouding, het gebrek aan degelijk intern management en leiderschap en ten laatste de extreme decentralisatie van het VN-systeem. Staatssoevereiniteit is de moeilijkste noot om te kraken. Maar er is hier zeker vooruitgang. Denken we maar aan de normatieve wijzigingen op het vlak van de verantwoordelijkheid tot bescherming. In de Noord-Zuidtegenstellingen zijn er duidelijke problemen. Er zijn wat wijzigingen gebeurd inzake personeel. Het feudaal systeem van de VN, de decentralisatie moet ook teruggeschroefd worden. Als de lidstaten dit echt allemaal niet willen, dan zouden ze dat niet toestaan. Dus daar zit een groot probleem. Maar je lezers moeten mijn boek maar eens lezen.

Ban Ki-moon had de moeilijke taak om een Nobelprijswinnaar van de Vrede op te volgen, volgens überdiplomaat Richard Holsbrooke de beste secretaris-generaal uit de geschiedenis en door sommigen bestempeld als een rockster van de internationale politiek. Hoe denkt u over de verwezenlijkingen van de nieuwe secretaris-generaal?

Thomas G. WEISS: Ik kan niet zeggen dat ik ontgoocheld ben want hij heeft gedaan wat van hem verwacht werd. Weinig tot niks. We weten dat grootmachten, maar ook kleine landen, geen secretaris-generaal wensen die voor problemen zorgt. Men heeft voor een middelmatig leider gekozen en dat is wat men heeft gekregen. In het verleden hebben de grootmachten wel eens fouten gemaakt. Dag Hammarskjöld zou een saaie Zweedse statisticus moeten geweest zijn, maar het draaide eventjes anders uit. Kofi Annan wist zeer goed wat hij deed. Hij was natuurlijk opgegroeid in het systeem en heeft stelselmatig de grenzen van het toelaatbare verlegd. En hij was niet bang om mensen met ideeën rond zich te dulden. Je kunt winnen of verliezen, maar probeer het dan tenminste. Je kan niet zeggen dat de huidige secretaris-generaal dit doet. Hij definieert succes als iedereen gelukkig houden. Het feit dat niemand klaagt, zegt genoeg. Hij doet te weinig.

Wat vindt u van het VN-beleid van president Obama?

Thomas G. WEISS: Het is allemaal wat vroeg om conclusies te trekken. Wat we wel kunnen zeggen is dat hij de toon veranderd heeft van internationale politiek en van de VS-houding ten overstaan van de VN. Door Susan Rice aan te stellen, een zeer dichte adviseur, heeft hij een belangrijk signaal gegeven. Ze is ook lid van het kabinet. Internationale organisaties en multilateralisme behoren tot de kern van het beleid. We hebben al in enkele zaken aanzienlijke ver-



beteringen waargenomen. De terugkeer tot de Mensenrechtenraad van de VN is er één van.

Noten

- 1 Francis Baert is als onderzoeker verbonden aan de Universiteit van de Verenigde Naties (UNU-CRIS) en de Universiteit Gent. De auteur wenst Pascale Vantorre te danken voor de hulp bij de totstandkoming van dit artikel. Samen met Ann Pauwels en Stefaan Smis publiceerde hij recentelijk *Langs de vuurlijn. De VN en gewapende conflicten* (Leuven, Acco, 2010).
De titel van dit artikel *A Man for All Seasons* verwijst naar het toneelstuk van Robert Bolt uit 1954 dat later verfilmd werd. Dit gebeurde voor de eerste maal in 1966, in een met Oscars overladen bewerking door Fred Zinnemann met vertolkingen van Paul Scofield, Robert Shaw, Orson Welles en John Hurt. In 1988 volgde een tweede verfilming met in de hoofdrollen onder meer Charlton Heston, tevens regisseur van de film, Vanessa Redgrave en John Gielgud. Het verhaal vertelt de strijd tussen Thomas More (Morus) en koning Hendrik VIII van Engeland. More wenste de scheiding van de koning van zijn vrouw niet te onderschrijven. More is vooral bekend als auteur van het boek *Utopia*. Een werk dat More in 1515 in het Latijn begon te schrijven toen hij als gezant van de koning in Vlaanderen verbleef. Met de hulp van Erasmus rolde het boek van de persen in het Leuvense atelier van uitgever Dirk Martens. In 2016 zal de vijfhonderdste verjaardag van de eerste druk van het boek op gepaste wijze gevierd worden in Leuven. Een woord als utopie is afgeleid van dit werk. In het eerste deel van het boek rekent hij af met het toenmalige Engelse politieke systeem dat geplaagd werd door tirannie en corruptie. In het tweede deel van het boek beschrijft More de samenleving op het fictieve eiland Utopia en de politieke, sociale en religieuze gebruiken van de eilandbewoners. Het is geschreven in de vorm van een gesprek tussen de stadssecretaris van Antwerpen, Pieter Gillis, de wereldreiziger Raphaelus Hythlodæus en de schrijver zelf. Hythlodæus, beschrijft zijn bezoek aan het eiland Utopia. Hij vindt Utopia de best denkbare samenleving omdat iedereen zich op het publiek belang richt, in plaats van op eigenbelang. Bij Davidsfonds verscheen eerder dit jaar het boek *De verloren droom van Pieter Gilis* geschreven door Joris Tulkens.

- 2 Enkele van Weiss' meeste bekende publicaties zijn: *Global Governance and the UN: An Unfinished Journey* (2010), *The United Nations and Changing World Politics* (2010, zesde editie), *What's Wrong with the United Nations and How to Fix It* (2009), *UN Ideas That Changed the World* (2009); *Humanitarianism in Question: Politics, Power, Ethics* (2008), *The Oxford Handbook on the United Nations* (2007), *Humanitarian Intervention: Ideas in Action* (2007), *Ahead of the Curve? UN Ideas and Global Challenges* (2001), *Beyond UN Subcontracting: Task-sharing with Regional Security Arrangements and Service-Providing NGOs* (1998), *News Media, Civil War, and Humanitarian Action* (1996); *NGOs, the UN, and Global Governance* (1996). Zijn artikels verschenen in tijdschriften als: *Foreign Policy*, *Washington Quarterly*, *Survival*, *Third World Quarterly*, *World Development*, *International Affairs*, *World Politics*, *International Peacekeeping*, *Journal of Peace Research*, *Contemporary Security Policy*, *Security Dialogue*, *Journal of Human Rights*, *Global Social Policy*, *International Relations*, *Development and Change*, *International Studies Quarterly*, *International Studies Perspectives* en *Global Governance*.
- 3 Deze studie werd gepubliceerd als: Thomas G. WEISS, *International Bureaucracy. An Analysis of the Operation of Functional and Global International Secretariats*, Lexington, London, D.C. Heath, 1975.
- 4 John Holmes was een Canadees diplomaat en professor internationale betrekkingen aan Glendon College, Universiteit van York. ACUNS is een organisatie die sinds 1987 academici en beleidsmakers samen brengt rond thema's als internationale samenwerking, multilateralisme en de Verenigde Naties. Deze speech werd gepubliceerd als: Thomas G. WEISS, "The John W. Holmes Lecture: Reinventing the International Civil Service", *Global Governance*, 2010, 16 (1), 39-58.
- 5 Dani RODRIK, "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform", *Journal of Economic Literature*, 2006, 44 (4), 973-987.
- 6 Joshua Cooper RAMO, *The Beijing Consensus*, London, The Foreign Policy Centre, 2004.
- 7 <http://www.ipacademy.org/>
- 8 De Amerikaanse politicoloog John J. Mearsheimer publiceerde in 1994 een veel geciteerd artikel waarin hij stelt dat internationale organisaties weinig bijdragen tot veranderingen in de internationale politiek. John J. MEARSHEIMER, "The False Promise of International Institutions", *International Security*, 1994, 19 (3), 5-49.

De EU, België, Vlaanderen en de VN: European Union and its Member States as a collective actor in the WTO Decision-making process

door Asja SERDAREVIC

Introduction

Ever since its establishment, one of the United Nations (UN)'s top priorities was improvement of international economic relations and promotion of the

economic development of its Member States. The negotiators of the UN Charter were aware that weakening economic relations can lead to international conflict.¹ The link between the UN and the World Trade Organization (WTO) began with the



establishment of the *Bretton Woods-system*. Bretton Woods refers to the venue of the 1944 United Nations Monetary and Financial Conference. One of the main pillars of the *Bretton Woods-system* was the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), which preceded the WTO. This pillar was founded on the idea that liberal rules of free trade would best serve international economic welfare.² The GATT was established outside the UN-framework;³ however, it was occasionally forced to respond to the influences of the UN-agencies in their treaty-making activities.⁴ The GATT codified rules which were widely accepted but without any intergovernmental organization standing behind them. Finally in 1994, the Agreement Establishing the World Trade Organization (WTO-Agreement) was signed in Marrakesh. The WTO became operational after the entry into force of the WTO-Agreement on 1 January 1995.

The WTO is not a UN specialized agency. However, it maintains strong relations with the UN and its agencies. Their relationship is governed by the *Arrangements for Effective Cooperation with other Intergovernmental Organizations-Relations between the WTO and the United Nations*. This document was signed on 15 November, 1995. The cooperation between the UN and the WTO is managed by the Chief Executive Board (CEB) and the UN Economic and Social Council (ECOSOC). The CEB promotes coherence within the UN and wider, with the participation of the WTO Director-General.⁵ The WTO also actively collaborates with the ECOSOC, even though it is not a member thereof, through two events: every year, Senior officials from the Bretton Woods institutions, the WTO and the UN Conference of Trade and Development (UNCTAD) participates in a meeting held at ECOSOC, to maintain a dialogue on specific issues; and at the annual session of the ECOSOC, the WTO participates at the High Level Segment of this session.⁶ Therefore, one can conclude that even though the WTO is not part of the UN-system, the ties between these two organizations are strong.

One of the most prominent, and well-known, ambitions of the European integration process has always been to speak with one voice in relation to the rest of the world. In the area of international trade, and more specifically within the framework of the WTO, the EU is an important player. The EU is not an ordinary member of the WTO it is rather a collective actor of the Organisation. The EU and its Member States are all members of the WTO⁷, however in practice they act as one actor represented by the European Commission. There are several reasons why the EU needs

to speak with one voice in the international trade arena. In the post-Cold War era, focus shifted from security to economic competition which is based not only on market dynamics but also on the capacity of the states to use access to their own markets as effective negotiating tools in the global trade wars.⁸ Furthermore, trade matters have become more political and foreign policy and economic tools blurred in conducting diplomacy.⁹ Acting as one trade entity, gives the EU and its Member States more leverage and power in negotiating trade agreements with other countries. The Member States have pooled their external trade sovereignty and appointed the Commission as their common spokesman.

This far-reaching delegation to the European level is even more remarkable because it concerns a policy with an immediate and practical impact on the daily economic reality in the Member States. Nevertheless, this far-reaching transfer of competences and practical importance of external trade policy seems inversely proportional to the institutional quality of the rules that are the basis of EU decision-making practice in the WTO. One would hope that such an extensive transfer of competences from the Member States to the EU would imply a comprehensive set of public rules which would guide the decision-makers in their decision-making process. There is a general framework on decision-making provided by Article 207 of the *Treaty on the Functioning of the European Union* (TFEU), but in fact, there are no specific rules existing vis-à-vis the EU's decision-making practices in the WTO. Furthermore, the European Parliament, the only democratically elected institution of the EU, was excluded from the decision-making process for decades.

The EU proclaims to be an international organization which is committed to constitutional principles of transparency, accountability, and legitimacy. This is not only expressed in the speeches and rhetoric of EU officials, but it is also spelled out in treaties¹⁰, and official EU-policy papers and declarations.¹¹ Therefore, it is of great importance that the EU's decision-making in the WTO is in line with these principles.

The EU's decision-making in WTO-matters represents one part of my Ph.D. research. As mentioned before, this EU-practice has been criticized for many years because of lack of transparency, accountability, and legitimacy. However, the Treaty of Lisbon has changed the content of the provisions on the Common Commercial Policy (CCP) which, to a certain extent, addresses the problems raised vis-à-vis the EU decision-making process in WTO-matters.



Actors of the EU decision-making process

The Council

The Council is authorized to conclude, sign and ratify an international agreement concerning the CCP, acting on the proposal of the Commission. Trade agreements are concluded on the basis of Article 207 TFEU and relevant provisions of Article 218 TFEU. The Council, together with the Parliament, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, adopts the measures defining the framework for implementing the CCP.¹²

The Council decides by qualified majority in case of trade agreements concerning goods, services, commercial aspects of intellectual property and foreign direct investment as provided in Articles 207(4) and 218(8) TFEU, except in the cases where the TFEU provides that the Council shall act unanimously.¹³ Furthermore, the Council appoints the Trade Policy Committee.

Trade Policy Committee

Another actor in the EU decision-making process in WTO-matters is the Trade Policy Committee. The relevant provision is Article 207(3) TFEU which states that the Commission shall conduct negotiations of international trade agreements in consultation with a special committee. However, the Committee's functions and structures are not prescribed.

The Committee has not set the number of participants.¹⁴ It operates at two main levels: there is a full member level or 'top figuration' (*Titulaires*). This level consists of senior trade policy officials at Director-General level who meet once a month¹⁵; and there is also a deputy level which is comprised of three to four trade officials from each Member State that meet each Friday.¹⁶

The role of the Trade Policy Committee in policy-making is two-fold: the Committee consults the Commission on trade matters, and assists the Commission in the conduct of the CCP-negotiations with external partners. Its primary purpose is to serve as a means to facilitate decision-making in EU trade policy, but it never takes decisions.¹⁷ The Committee states that the Member States are not excluded from the process of decision-making in the area of trade.¹⁸ Despite the important role of the Trade Policy Committee in the CCP, its formal role is purely advisory as confirmed by the International Court of Justice.¹⁹

The discussions on trade policies take place in the Trade Policy Committee in Brussels, where all intra-EU-negotiations and consultations are completed before any WTO-meeting in Geneva. Once the EU-negotiators are in Geneva, they meet at the premises of the Liaison Office of the Council to refine the EU-position before the actual negotiations begin.²⁰

The Committee works by consensus and 'gentleman's agreements'.²¹ It tries to ensure that there is no blocking minority before passing matters to the next level of decision-making²² and matters tend to be discussed until a clear consensus has been reached.²³

The Committee's deliberations are not published.

From the interview conducted with a former member of the EU-Delegation in Geneva, one gets an impression that the Committee is truly consultative, for updating the Member States on the issues.

The Commission

The Commission negotiates international trade agreements when the TFEU provides for the conclusion of such an agreement between the Union and third countries or international organizations.²⁴ The Commission has to report regularly not only to the Trade Policy Committee but also to the European Parliament on the progress of negotiations.²⁵ It is also responsible, together with the Council, for checking the consistency of the agreements with the internal rules and policies of the Union.²⁶

Whenever the EU deals with WTO-matters, the Commission is the negotiator and speaks on behalf of the EU as a whole. Nevertheless, during the negotiations, there is cooperation between the Commission and the Member States in Brussels and Geneva.

The influence of the Commission in proposing and negotiating trade policy is immense. The Commission has the right of initiating the preparation of proposals for EU-positions in trade agreements and it also has the significant and effective power of being the only EU-negotiator in trade talks, because trade policy under Article 207 TFEU is the exclusive competence of the Union. The Commission's experts lead policy-making on trade issues. All this suggests that the Commission is the most important player in decision-making in WTO-matters where it enjoys considerable amount of discretion.

The European Parliament

The EP is the only democratically elected institution of the Union. Before the entry into force of the Lisbon Treaty, the EP was formally excluded from decision-making under Article 133 of the Treaty Es-



establishing the European Community (TEC- (now Article 207 TFEU). It made it very difficult for the EP to get legally involved in WTO-matters, but informal information procedures tried to solve this problem to some extent.²⁷ The EP took efforts throughout the years to scrutinize and influence the EU's external economic relations.²⁸ It adopted own initiative reports²⁹ and resolutions³⁰ in which it expressed, without being formally asked, basic positions and demands on WTO issues. Furthermore, the Framework Agreement on the EP-Commission relations of 2005 made the EP an observer of trade.³¹ Its International Trade Committee (INTA) has been regularly informed by the Commission on any development in trade policy. The EP has had a constant dialogue with the Commission and the Council in both plenary and committee meetings where the Members of the EP voice their concerns.³² During negotiations in the WTO, the Commission has been giving briefings to the EP through committee meetings in order to have legitimacy in trade policy. However, these procedures are not legally binding upon the Commission.

Under the Treaty of Lisbon, the role of the EP has increased considerably. The Parliament is involved in ordinary legislative procedure which applies to EU-legislation concerning international trade and defines the framework for implementing the CCP.³³ Furthermore, the EP has to be regularly informed on the progress of negotiations. The INTA- committee receives the same information as the Trade Policy Committee. Finally, the EP has to give its consent to the conclusion of a trade agreement.³⁴ However, its involvement in the trade negotiations is limited. The Trade Policy Committee keeps more power because it consults the Commission in conducting trade negotiations. The EP is not directly involved in these negotiations. Moreover, it has no power to authorize the EU to enter into trade negotiations, because the Council authorizes the opening of negotiations, on the proposal from the Commission.

Decision-making in conducting trade agreement negotiations in the WTO

Decision-making within the EU in conducting negotiations in the WTO has been highly debated for a long time. It has been criticized for its lack of transparency, accountability and legitimacy. The decision-making in negotiating and conducting trade agreement was governed by Article 133 TEC until 1 December, 2009 when the Treaty of Lisbon came

into force. The main actors in decision-making within the EU in conducting negotiations in the WTO were the Commission, the Trade Policy Committee, and the Council.

Before trade negotiations are opened between the EU and third countries within the framework of the WTO, the Commission drafts a proposed negotiating mandate which covers the [Union] objectives.³⁵ Then the Commission meets with the Member States in the Trade Policy Committee where the positions on different subject-matters are coordinated. The key policy issue-discussions take place in the Trade Policy Committee where the Member States will examine and possibly request changes to the Commission's proposal on a consensual basis. The Commission holds informal talks with the Presidency and more interested Member States.³⁶ In the end, it is up to the Commission to ignore, accept or revise the Member States' suggestions. However, if the Member States are strongly opposing a proposed initiative of the Commission, then the Commission will reconsider it and try to sort it out.³⁷ It takes the leading role in the decision-making process in negotiating international trade agreements, and therefore in the WTO. This power of the Commission is constrained by the Council which needs to approve the negotiating mandate.

Once the issues are sorted out, the Commission's officials go to Geneva, where the second stage of consultations between the Commission and its Member States takes place. There is a mirror Trade Policy Committee which meets at the premises of the Liaison Office of the Council's Secretariat. At this stage, some trade issues are discussed again. At these coordination meetings, a common position is reached which allows the Union to negotiate as one single entity.³⁸

In order to conduct international trade negotiations, the Commission needs approval of negotiating directives by the Council pursuant to Article 218 TFEU. The proposal is forwarded to the COREPER (*Comité des Représentants Permanents*) and examined by the General Affairs Council. This Council will finally give a negotiating directive to the Commission. Then the Commission officials will conduct the negotiations pursuant to this directive. The directive usually includes numerous documents, which are vague in their nature. This vagueness works well for both the Commission and the Member States, because it gives the Commission more leverage in conducting negotiations and at the same time allows the Member States to disagree with the way the Commission is



conducting trade negotiations.³⁹ If the decisions involve a Dispute Settlement Body (DSB) or when decisions are to be taken in the TRIPS Council, then there is no negotiating directive needed for the Commission pursuant to Article 218 TFEU.⁴⁰

If negotiations are successful, the chief negotiator of the EU initials the text of the agreement. After the text is initialed, the Council has to adopt a decision with respect to the agreement negotiated authorizing the signing of the agreement.⁴¹ Then the Council also adopts the decision concluding the agreement. After a decision is taken, the President of the Commission or its Ambassador of the Permanent Delegation of the Commission to the International Organizations in Geneva signs it, depending on the importance of the agreement.⁴²

The Treaty of Lisbon introduced new actor in the decision-making process – the European Parliament. Now, the EP has to give its consent before the Council can adopt a decision concluding the agreement under the CCP and the Commission must report regularly to the EP on the progress of negotiations. At the same time, its role is limited, because the EP is not directly involved in trade negotiations and the EP has no right to authorize the EU to enter into trade negotiations. However, the EP's power of consent may mean that the Council and the Commission will try to get implicit approval from the EP. However, it is yet to be seen how this will work in practice.

Conclusion

The EU internal decision-making process in WTO matters has been subject to criticism for many decades. It was criticized for its lack of transparency, accountability, and legitimacy. One of the major complaints was that the EP was excluded from the decision-making process in WTO matters. The Treaty of Lisbon has changed that.

The involvement of the EP as the only elected institution of the Union, in the EU decision-making process in WTO matters will provide for more transparency and accountability in conducting trade negotiations and the process will also be seen as more legitimate. It will make the decision-making open to public debate on the objectives of trade negotiations. The EP now has to be regularly informed on the progress of the negotiations and it has to give its consent for the conclusion of the agreements. Even

though the EP has no power to authorize trade negotiations, its power to final consent could force both the Council and the Commission to get implicit approval from the EP on the content of the negotiating directive and its objectives. However, the involvement of the EP means that the decision-making process in conducting trade negotiations will become longer and more complicated, which can affect the efficiency of the whole process and the flexibility of the EU trade policy. The trade policy will require more time in preparation.

Notes

- 1 Stephen ZAMORA, "Economic Relations and Development", *The United Nations Legal Order*, Schachter, Oscar and Joyner, Christopher C., Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 503.
- 2 *Ibid.*, p. 514.
- 3 The GATT Agreement which was adopted in 1947 at the Geneva Conference was held outside the UN framework, even though the ECOSOC was crucial in calling the conference to draft a charter for an International Trade Organization (ITO). The GATT was intended to be a multilateral agreement administered by the ITO. However, the latter was never established.
- 4 Note 1, p. 514.
- 5 http://www.wto.org/english/thewto_e/coher_e/wto_un_e.htm.
- 6 http://www.wto.org/english/thewto_e/coher_e/wto_un_e.htm.
- 7 Article XI, Agreement Establishing the World Trade Organization.
- 8 Sophie MEUNIER & Kalypso NICOLAIDIS, "Who Speaks for Europe? Delegation of Trade Authority in the EU", *Journal of Common Market Studies* 37 (3), 1999, p.478.
- 9 *Ibid.*, p.478.
- 10 Articles 9-12 TEU.
- 11 European Commission "Green Paper: European Transparency Initiative", COM (2006) 194 final, 3.5.2006, available at http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp_en.pdf; see also Presidency Conclusions of the Laeken European Council (14 and 15 December 2001): Annex I: Laeken Declaration on the future of the European Union, in *Bulletin of the European Union*. 2001, No. 12, p.19-23; Declaration 17 of the Final Act on the Treaty of European Union, OJ C 191, 29.7.1992, p.101, which emphasized the importance of transparency of the decision-making process.
- 12 Article 207 (2) TFEU.
- 13 Articles 207 (4) (2) and (3) and 218 (8) (2) TFEU.
- 14 Michael JOHNSON, *European Community Trade Policy and the Article 113 Committee*, 1998, p. 29; see also World Wide Fund For Nature, "A League of Gentlemen: Who really runs EU Trade Decision-Making?", 2003, p. 8, last consulted on 30 July, 2009 at <http://assets.panda.org/downloads/aleagueofgentlemenfinal.pdf>.
- 15 Michael JOHNSON, *European Community Trade Policy and the Article 113 Committee*, 1998, p. 20; Anna MURPHY, "In the maelstrom of change: The Article 113 Committee in the governance of external economic policy", in *Committee Governance in the European Union*, Christiansen, Thomas & Kirchner, Emil (eds.), 2000, p. 107.
- 16 World Wide Fund For Nature, "A League of Gentlemen: Who really runs EU Trade Decision-Making?", 2003, p. 8; see also Anna MURPHY, "In the maelstrom of change: The



- Article 113 Committee in the governance of external economic policy", in *Committee Governance in the European Union*, Christiansen, Thomas & Kirchner, Emil (eds.), 2000, p. 107.
- 17 Interview held with Mr. Raimund Raith, Legal Advisor, Legal Service of the Commission on 20 October, 2008 in Brussels.
 - 18 *Ibid.*
 - 19 Case C-61/94, *Commission v Germany*, [1996] ECR I-3989, paragraph 14.
 - 20 Interview held with Mr. Raimund Raith, as referred to above.
 - 21 World Wide Fund For Nature, "A League of Gentlemen: Who really runs EU Trade Decision-Making?", 2003, p. 9; see also Anna MURPHY, "In the maelstrom of change: The Article 113 Committee in the governance of external economic policy", in *Committee Governance in the European Union*, Christiansen, Thomas & Kirchner, Emil (eds.), 2000, p. 99-100.
 - 22 Anna MURPHY, "In the maelstrom of change: The Article 113 Committee in the governance of external economic policy", in *Committee Governance in the European Union*, Christiansen, Thomas & Kirchner, Emil (eds.), 2000, p.100.
 - 23 Raymond J. AHEARN, "Trade Policymaking in the European Union: Institutional Framework", *CRS Report for Congress*, 27 March, 2002, p. 5.
 - 24 Articles 207 and 218 TFEU.
 - 25 Article 207(3) TFEU.
 - 26 Article 207(3) TFEU.
 - 27 Peter BENDER, "The European Parliament and the WTO: Positions and Initiatives", *European Foreign Affairs Review*, 7, 2002, p. 195.
 - 28 *Ibid.*, p. 196.
 - 29 The European Parliament took for the first time a detailed position on the WTO by adopting the Kittelmann report (A4-0320/96, 13 November 1996). In 2001, the EP also adopted Schwaiger report (A5-0062/2001, 13 March 2001) with many recommendations and reminded the Commission of its WTO trade policy.
 - 30 See EP's Resolution: B5-0819/2001, 13 December 2001.
 - 31 Framework Agreement on relations between the European Parliament and the Commission of 26 May, 2005, OJ C 117E, 18.5.2006., paragraph 19.
 - 32 Peter BENDER, *Ibid.*, p.196.
 - 33 Article 207 (2) TFEU.
 - 34 Article 218 (6) (a) (v) TFEU.
 - 35 Sophie MEUNIER, "What Single Voice? European Institutions and EU-U.S. Trade Negotiations", *International Organization*, 54, 2000, p. 107.
 - 36 Interview held with Mr. Raimund Raith, as referred to above.
 - 37 *Ibid.*
 - 38 *Ibid.*
 - 39 *Ibid.*
 - 40 *Ibid.*
 - 41 Article 218 (5) TFEU.
 - 42 Interview held with Mr. Raimund Raith, as referred to above.

In de kijker:

15 september 2010: de Internationale Dag van de Democratie

door Cécile VANDEWOUDE¹

Sinds 2008 viert de internationale gemeenschap jaarlijks op 15 september de 'internationale dag van de democratie'. Deze feestdag werd in het leven geroepen door de resolutie A/RES/62/7 van de VN Algemene Vergadering met het doel democratie onder de aandacht te brengen van alle volkeren "for its celebration and observance."² Maar wat moet er nu juist nageleefd worden? Dit artikel poogt een antwoord te formuleren op deze vraag door na te gaan hoe het concept democratie ingevuld wordt binnen het VN-systeem.

Het begrip 'democratie' binnen het VN-systeem

Ondanks zijn lange ontstaansgeschiedenis³ is democratie in het internationaal recht een recent gegeven, zo ook binnen het VN-systeem.⁴ Het VN-Handvest bevat bijvoorbeeld geen verwijzing naar democratie. Dit vloeit voort uit de politieke neutraliteit die de VN wenste te bewaren ten aanzien van de lidstaten.⁵ Op deze manier zijn landen als Saoedi-Arabië, Vene-

zuela, de USSR/Rusland en Birma/Myanmar reeds in de jaren veertig kunnen toetreden tot de VN.⁶

In tegenstelling tot de belangrijkste regionale organisaties werd 'democratie' dus geen uitdrukkelijke voorwaarde tot lidmaatschap van de VN.⁷ Artikel 4 van het VN-Handvest, dat de toelatingsvoorwaarden opsomt, spreekt enkel over "vredelievende staten die de verplichtingen aanvaarden die vermeld staan in het VN-Handvest en die naar de mening van de VN ook in staat zijn en bereid zijn deze verplichtingen uit te voeren". De 'juridische' toetredingsvoorwaarden vermeld in artikel 4 zijn exhaustief. Het Internationaal Gerechtshof heeft erkend dat er ook geen bijkomende 'politieke' voorwaarden mogen worden opgelegd aan kandidaat-lidstaten.⁸ Artikel 4 verzet er zich wel niet tegen dat factoren in overweging worden genomen welke redelijk en ter goeder trouw in verband kunnen worden gebracht met de voorwaarden vermeld in artikel 4. Deze interpretatie vloeit volgens het Hof voort uit de ruime bewoordingen gebruikt in dit artikel.⁹ Of democratie daaronder kan vallen valt evenwel te betwijfelen. Gelet op het gebrek aan uniforme definitie en op het feit dat zowel in de Veilig-



heidsraad als in de Algemene Vergadering gestemd moet worden over de toelating van nieuwe leden is het niet onlogisch te veronderstellen dat niet-democratische leden tegen de toevoeging van een dergelijke voorwaarde zullen stemmen.

Eén van de belangrijkste verplichtingen die staten dienen na te leven op basis van het VN-Handvest is terug te vinden in de artikelen 55 en 56. Algemeen wordt aangenomen dat deze artikelen de internationaalrechtelijke verplichting inhouden voor staten om de mensenrechten te respecteren en te bevorderen.¹⁰ De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (hierna afgekort tot 'UVRM') wordt vaak omschreven als de concrete invulling van deze verplichting.¹¹ De tekst van het Charter insinueert dus dat enkel staten die bereid zijn de mensenrechten opgesomd in de UVRM na te leven lid kunnen worden van de VN. Het dient wel opgemerkt te worden dat ten tijde van het ontstaan van de VN aanvaard werd dat de naleving van de mensenrechten behoorde tot de interne aangelegenheden van een staat waarvoor de VN op basis van artikel 2 (7) VN-Handvest niet bevoegd was.¹² Dit laatste is heden niet meer het geval.¹³

De UVRM zelf vermeldt eenmaal het begrip democratie, met name in artikel 29 (2), dat luidt: "In de uitoefening van zijn rechten en vrijheden zal een ieder slechts onderworpen zijn aan die beperkingen, welke bij de wet zijn vastgesteld en wel uitsluitend ter verzekering van de onmisbare erkenning en eerbiediging van de rechten en vrijheden van anderen en om te voldoen aan de gerechtvaardigde eisen van de moraliteit, de openbare orde en het algemeen welzijn in een democratische gemeenschap." Als resolutie van de Algemene Vergadering is de UVRM in beginsel niet juridisch bindend. Daarom zijn in 1966 twee bindende mensenrechten conventies aangenomen, het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (hierna afgekort tot 'TVBPR') en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (hierna afgekort tot 'IVESCR').¹⁴

Deze twee conventies bevatten analoge verwijzingen naar het begrip democratie als de UVRM.¹⁵ De inhoud van de frase "noodzakelijk in een democratische maatschappij" werd door de Commissie voor de Mensenrechten van de VN geïnterpreteerd als een bijkomende verplichting voor de staat die de beperking oplegt om aan te tonen dat de opgelegde beperking het democratisch functioneren van de maatschappij niet hindert. Daar democratieën verscheidende gedaantes kunnen aannemen aanvaardt ECO-

SOC dat wanneer een maatschappij de rechten vervat in het VN-Handvest en de UVRM respecteert voldoet aan deze verplichting.¹⁶

In 1993 vond in Wenen een Wereldconferentie plaats met als doel de geboekte resultaten te evalueren van deze drie mensenrechteninstrumenten. Op het einde van de conferentie werd een Verklaring en Actieprogramma aangenomen, dat de basis moest worden voor de verdere ontwikkeling van de mensenrechten.¹⁷ Het document verwijst naar democratie als een "[principle] enshrined in the Charter of the United Nations".¹⁸ Verder worden "democratie, respect voor de mensenrechten en fundamentele vrijheden" als "onderling afhankelijk en versterkend" beschouwd.¹⁹ De Verklaring bepaalt ook dat "[democracy] is based on the freely expressed will of the people to determine their own political, economic, social and cultural systems and their full participation in all aspects of their lives."²⁰

In 2000 werd de Millenniumverklaring aangenomen als een hernieuwing van het geloof en vertrouwen van de internationale gemeenschap in de VN en haar Handvest.²¹ Deze Verklaring noemt democratie "één van de fundamentele waarden van de internationale gemeenschap in de eenentwintigste eeuw."²² In een afzonderlijke rubriek "Mensenrechten, Democratie en Goed Bestuur" bevestigen de staatshoofden en regeringsleiders het onderlinge verband tussen respect voor de mensenrechten, inclusief het recht op ontwikkeling en de rechten van minderheden, de *rule of law* (hierna vertaald als 'het principe van de rechtsstaat') en democratie. De lidstaten engageren zich om deze drie principes te bevorderen door onder andere nationale initiatieven te ondersteunen.²³

Vijf jaar later werd een opvolgconferentie georganiseerd die uitmondde in een "World Summit Outcome Document".²⁴ Hierin worden de bewoordingen van de Millenniumverklaring met betrekking tot democratie bevestigd. Ook vinden we een definitie terug van het begrip 'democratie' die steunt op de tekst van de Verklaring en het Actieprogramma aangenomen te Wenen in 1993. Democratie wordt omschreven als "a universal value based on the freely expressed will of people to determine their own political, economic, social and cultural systems and their full participation in all aspects of their lives".²⁵ De staatshoofden en regeringsleiders bevestigen ook dat, hoewel alle democratieën gelijke kenmerken vertonen, een democratische regeringsvorm verscheidene gedaantes kan aannemen.²⁶ Democratie behoort niet toe aan één bepaald land en/of regio.²⁷ Daarnaast worden ook het soevereiniteitsprincipe en het recht op zelfbeschik-



king bevestigd.²⁸ Een analoge visie op democratie vinden we terug in de resoluties en rapporten aangenomen door de voornaamste VN-organen en wordt ook bevestigd door het *Democracy Fund*.²⁹

Na de Koude Oorlog begonnen VN-organen systematisch en uitgebreid te verwijzen naar democratie. Het is onmogelijk om in het korte bestek van dit artikel alle documenten te overlopen. We beperken ons tot de belangrijkste. Eén van de eerste omschrijvingen vinden we terug in het rapport van Secretaris-Generaal Boutros-Ghali getiteld "*An Agenda for Peace*". Dit rapport stelt dat "democratie binnen naties de naleving vereist van de mensenrechten en fundamentele vrijheden zoals gestipuleerd in het VN-Handvest. Democratie vereist ook een dieper begrip en respect voor de rechten van minderheden en van de zwakkere maatschappelijke groepen, in het bijzonder vrouwen en kinderen."³⁰

Op vraag van de Algemene Vergadering stelde de Secretaris-Generaal twee jaar later *An Agenda for Development* op.³¹ Hierin beschreef hij de verschillende elementen die bijdragen tot de verwezenlijking van vrede en duurzame ontwikkeling. Democratie opgevat als goed bestuur is volgens hem één van die elementen. De Agenda beschrijft het causaal verband tussen en de onderlinge afhankelijkheid van de twee begrippen. Het onderling verband omschrijft hij als 'intuïtief' maar empirisch moeilijk aan te tonen.³² Zowel duurzame ontwikkeling als democratie moeten opgevat worden als een evoluerend 'proces' dat pas bewerkstelligd kan worden na verloop van een zekere tijd.³³ Een eerste link tussen beide begrippen ligt in het feit dat democratie de enige regeringsvorm is die op lange termijn een platform biedt voor het vreedzaam oplossen van geschillen, ongeacht of deze van etnische, religieuze en/of culturele aard zijn.³⁴ Democratie minimaliseert als dusdanig de kans op een gewapend intern conflict.³⁵ Een tweede verband tussen de twee begrippen uit zich in het feit dat democratie onlosmakelijk verbonden is met 'besturen', waarvan het voeren van een ontwikkelingsbeleid een onderdeel is.³⁶ Een derde link ligt volgens de Secretaris-Generaal in het feit dat democratie een internationaal mensenrecht is, waarvan de naleving een maatstaf is van de graad van duurzame ontwikkeling.³⁷ Tot slot wordt het recht op deelname aan het bestuur beschouwd als een basisvoorwaarde van ontwikkeling.³⁸ Het verbeteren van het bestuur wordt essentieel geacht voor het verwezenlijken van elke ontwikkelingsstrategie omdat bestuur één van de weinige elementen is die bijdraagt tot langdurige ontwikkeling en die een lidstaat in de hand heeft.³⁹ Het verbeteren van bestuur in deze context betekent

volgens de Agenda het vergroten van de capaciteit, betrouwbaarheid, integriteit en aansprakelijkheid van de overheid.⁴⁰ De tekst voegt toe dat democratie niet het enige middel is waardoor een verbeterd bestuur kan bereikt worden, maar wel het meest betrouwbare.⁴¹ Baanbrekend aan de Agenda is het feit dat Boutros-Ghali democratie verwoordt als een mensenrecht, waarvan de verwezenlijking noodzakelijk is voor het bereiken van duurzame vrede en ontwikkeling.

De Algemene Vergadering houdt zich sinds 1988 bezig met de materie van democratie. De desbetreffende resoluties droegen tot 1994 de titel "*Enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections*", waarna deze gewijzigd werd in "*Support by the United Nations system of the efforts of Governments to promote and consolidate new or restored democracies*."⁴² De resoluties benadrukken dat enkel de wil van de bevolking een regering kan legitimeren. Deze wil wordt tot uitdrukking gebracht via het electorale proces, dat gegarandeerd moet worden in de nationale wetgeving of in de grondwet.

De resoluties stellen verder dat de VN een belangrijke ondersteunende rol moet spelen bij de democratisering van staten en dit in het kader van haar ontwikkelingsbeleid. Als mogelijke taken voor de VN worden opgesomd: de mobilisatie van de burgerlijke samenleving, bijstand bij verkiezingen, vrije en onafhankelijke media, het bevorderen van de rechtsstaat en het vergroten van de aansprakelijkheid, transparantie en kwaliteit van de publieke sector en de democratische structuren van de regering.⁴³ De VN heeft reeds vele activiteiten ondernomen ter uitvoering van deze taken.⁴⁴ Wel benadrukken de resoluties dat alle VN-activiteiten enkel op uitdrukkelijk verzoek van de lidstaat in kwestie kunnen plaatsvinden en in overeenstemming dienen te zijn met het VN-Handvest.

Deze bepalingen onderstrepen het belang dat nog steeds gehecht wordt aan het principe van de staatssoevereiniteit. Hiermee lijkt de Algemene Vergadering het bestaan van het recht op democratie zoals gedefinieerd door de Professoren Thomas Franck en Gregory Fox af te wijzen.⁴⁵ Deze auteurs menen dat de legitimiteit van een regering geëvalueerd dient te worden aan de hand van een universele norm 'democratie'. Zij menen dat er zich in het internationaal recht een 'recht op democratie' aan het vormen is dat tot gevolg heeft dat alle bestaande regels van het internationaal recht – gaande van de regels met betrekking tot erkenning van een staat tot de regels met betrekking tot het gebruik van geweld – heden



geïnterpreteerd dienen te worden in het licht van deze universele norm. Deze stelling kent vele voorstanders⁴⁶, maar ook verscheidende tegenstanders.⁴⁷ Uit de praktijk blijkt wel dat staten geneigd zijn internationale waarnemers toe te laten om verkiezingsresultaten internationaal te legitimeren, maar zulks blijft in principe een optie en geen verplichting.

Ook lijkt de Algemene Vergadering hiermee een afwijzende houding aan te nemen tegen de toelaatbaarheid van *pro-democratic interventions*, dit zijn humanitaire interventies ter bescherming van de democratie.⁴⁸ Aangezien humanitaire interventies niet beantwoorden aan de voorwaarden van zelfverdediging en deze plaatsvinden zonder voorafgaande machtiging van de VN-Veiligheidsraad, schenden deze in beginsel het VN-Handvest. Een dergelijke afwijzende houding wordt mede ingegeven door de vrees van bepaalde ontwikkelingslanden dat 'gebrek aan democratie' misbruikt kan worden door de internationale gemeenschap om zich volgens hen ongeoorloofd te bemoeien met interne aangelegenheden.

Weliswaar stelt men vast dat in de resoluties van 1988 tot en met 1991 de verwijzingen naar het principe van de soevereiniteit sterker aanwezig zijn dan in latere resoluties. Deze ontwikkeling strookt met de algemene trend die reeds verscheidende jaren merkbaar is in het internationale recht, met name het afnemend belang van het concept soevereiniteit. Als gevolg daarvan aanvaardt de internationale gemeenschap niet meer dat bepaalde elementen, zoals respect voor mensenrechten, behoren tot de interne aangelegenheden van een staat.⁴⁹ Zo veroordeelt de Algemene Vergadering in de reeks resoluties "*Enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections*" telkens het systeem van Apartheid. Hiermee geeft de Algemene Vergadering duidelijk aan dat het recht op zelfbeschikking niet onbegrensd is, *i.e.* het houdt niet het recht in om te opteren voor een politiek systeem dat een deel van de bevolking zijn recht op deelname aan het bestuur ontzegt op grond van raciale discriminatie.

De discussie werd ook gevoerd binnen de toenmalige Commissie voor de Rechten van de Mens, die in 1999 een resolutie heeft aangenomen over het recht op democratie. Daarin stelt de Commissie dat "de rechten (sic) van een democratisch bestuur *inter alia* omvatten: (a) de vrijheid om een eigen mening te koesteren en de vrijheid van meningsuiting; de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst; de vrijheid van vergadering en vereniging (b) de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te zoeken, te ontvangen of te verstrekken via de media, (c) het prin-

cipe van de rechtsstaat, inclusief de bescherming van de burger zijn rechten, belangen en persoonlijke veiligheid door de wet, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en eerlijkheid bij de gerechtelijke behandeling van een zaak; (d) het recht om te stemmen en verkozen te worden door middel van betrouwbare periodieke verkiezingen die gehouden worden krachtens algemeen en gelijkwaardig kiesrecht; (e) het recht op deelname aan het bestuur in eigen land, rechtstreeks of door middel van vrij gekozen vertegenwoordigers, (f) het recht op transparante en verantwoordelijke staatsinstellingen; (g) het recht van de burger om zijn regeringsstelsel te kiezen in overeenstemming met de grondwet of met andere democratische middelen (h) en het recht op gelijke toegang tot openbare diensten in eigen land".⁵⁰ De tekst van de resolutie werd unaniem aanvaard, maar de titel ervan maakte het voorwerp uit van een stemming. De ontwikkelingslanden vreesden dat de erkenning van een recht op democratie aanleiding zou kunnen geven tot buitenlandse inmenging in hun interne aangelegenheden.⁵¹

De term 'recht op democratie' werd dan ook niet behouden in daaropvolgende resoluties van de Commissie. Wel sommen de latere resoluties op niet-exhaustieve wijze de verschillende elementen op van een democratische regeringsvorm. Deze zijn "respect voor mensenrechten en fundamentele vrijheden, een pluralistisch systeem van politieke partijen en organisaties, respect voor het principe van de rechtsstaat, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en transparantie".⁵² De Commissie omschrijft democratie als een "proces dat steeds vatbaar is voor verbetering"⁵³, dat "niet steeds onomkeerbaar is" en dat "voortdurend beschermd, bevorderd en geconsolideerd moet worden".⁵⁴ In 2006 werd de Commissie voor de Rechten van de Mens vervangen door de Mensenrechtenraad. Deze Raad heeft de discussie omtrent democratie nog niet terug opgenomen.⁵⁵

Als laatste VN-orgaan vermelden we kort de VN-Veiligheidsraad, die bevoegd is voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid. Gelet op haar specifieke bevoegdheid heeft zij nog geen resoluties aangenomen die het begrip democratie definiëren. Niettemin neemt de Veiligheidsraad het woord democratie vaak in de mond, bijvoorbeeld bij de kwalificatie van verkiezingen, instellingen, controle en landen. De Veiligheidsraad heeft ook al meermaals haar engagement uitgedrukt ten aanzien van de democratisering van bepaalde landen, alsook ten aanzien van het principe van de rechtsstaat.⁵⁶ De Veiligheidsraad heeft in de loop van de geschiedenis één maal, in het Haïti-conflict, het gebruik van ge-



wapend geweld geautoriseerd om een omvergeworpen regering terug aan de macht te brengen.⁵⁷

Samenvattend kunnen we stellen dat democratie volgens de VN de volgende drie componenten bevat: respect voor de mensenrechten, respect voor het principe van de rechtsstaat en de noodzaak van vrede en veiligheid.

Uit voorgaande analyse blijkt dat respect voor de mensenrechten ruim wordt ingevuld. Mensenrechten worden beschouwd als universeel, onoverdraagbaar, ondeelbaar en onderling afhankelijk. Alle mensenrechten zijn hiermee vervat, te weten de burgerlijke, politieke, economische, sociale en culturele rechten, inclusief het recht op ontwikkeling en de rechten van minderheden, vrouwen en kinderen. Ondanks het principe van de universaliteit wordt de mogelijkheid tot culturele verscheidenheid in de implementatie ervan toegelaten. Als twee bepalende kenmerken van democratie worden steeds expliciet het representatieve en participerende karakter ervan vermeld. Het representatieve element verwijst naar het recht op vrije en eerlijke verkiezingen. Democratisch bestuur is gebaseerd op *“the will of the people”*. Deze wil wordt tot uitdrukking gebracht via het electorale apparaat. Een democratisch bestuur dient representatief te zijn voor de gehele bevolking, dus ook van minderheden en kiesgerechtigden van andere politieke strekkingen die in de oppositie zetelen. Het participerende verwijst naar het recht op ‘politieke participatie’. Dit recht omvat het recht op vrije verkiezingen, maar is ruimer dan dat. Het omvat bijvoorbeeld ook het recht op deelname via petitie en referenda.

De tweede component van democratie is het respect voor het principe van de rechtsstaat. In tegenstelling tot democratie heeft de VN dit concept wel gedefinieerd: Binnen het VN-Systeem verwijst het principe van de rechtsstaat naar een “principe van bestuur volgens hetwelk alle publieke en private instellingen, de staat inclus, onderworpen zijn aan de wet die openbaar dient afgekondigd te worden, gelijk en onafhankelijk toegepast dient te worden en inhoudelijk overeen dient te stemmen met de internationaal geldende normen en standaarden met betrekking tot de mensenrechten. Het principe van de rechtsstaat impliceert ook dat alle nodige maatregelen dienen getroffen te worden om de volgende principes te bewerkstelligen: de primauteit van de wet, gelijkheid voor de wet, verantwoording aan de wet, eerlijkheid in de toepassing van de wet, scheiding der machten, deelname aan de besluitvormingsprocedures, juridische zekerheid, en het vermijden van willekeur door

procedurele en juridische transparantie.”⁵⁸ Een democratische regering kan enkel de macht verwerven en uitoefenen in overeenstemming met de nationale wetgeving. Deze nationale wetgeving dient inhoudelijk in overeenstemming te zijn met internationale standaarden. Om de naleving van dit principe te garanderen heeft men het systeem van scheiding der machten in het leven geroepen.

De derde component van democratie is gebaseerd op de vaststelling dat een democratisch bestuur enkel kan bestaan in een algemene toestand van vrede en veiligheid. Dit volgt uit de empirische vaststelling dat een maatschappij verscheurd door oorlog of interne onrusten niet kan ontwikkelen. Bovendien kunnen verscheidene mensenrechten geschorst worden tijdens een noodtoestand.⁵⁹

Conclusie

Het internationaal recht met betrekking tot democratie staat nog in zijn kinderschoenen. De VN is met zijn universeel lidmaatschap de best geplaatste organisatie om verdere ontwikkeling in deze tak te stimuleren. De discussie met betrekking tot democratie is een zeer ruime discussie. Eén van de belangrijkste elementen is een consensus bereiken over de inhoud van het begrip democratie. Uit voorgaande analyse blijkt *prima facie* dat er binnen het VN-systeem een consensus blijkt te bestaan over de basiscomponenten van democratie en bijgevolg ook over de definitie van democratie als zijnde de som van de bovenvermelde drie elementen.

Toch dienen zowel de ‘consensus’ als de ‘definitie’ genuanceerd te worden. Allereerst zijn de begrippen ‘mensenrechten’ en ‘rechtsstaat’ zeer ruime begrippen. De categorie mensenrechten blijkt een *ever-expanding* categorie te zijn. Zijn alle mensenrechten even belangrijk voor het functioneren van een democratisch systeem? Waarschijnlijk niet, maar welk rechten nu juist wel de schragende rechten zijn is niet zo eenvoudig om te identificeren, laat staan om er een universele consensus over te bereiken. Het dient ook opgemerkt te worden dat in de verschillende geografische regio’s andere rechten benadrukt worden. Zo is bijvoorbeeld het recht op ontwikkeling belangrijk in Afrika, maar niet in Europa. Ook het concept ‘rechtsstaat’ is vatbaar voor verschillende interpretaties. De definitie door de VN voorgesteld is niet neergelegd in een document aangenomen door de verschillende lidstaten. De definitie werd voorgesteld in een rapport van de Secretaris-Generaal.



Democratie gedefinieerd als de som van de drie bovenvermelde elementen is te ruim om gebruikt te kunnen worden als een maatstaf om te bepalen of een lidstaat al dan niet democratisch is. Verdere afbakening is nodig.

Ondanks de vele verwijzingen naar het universele karakter van democratie blijkt uit de voorgaande analyse ook dat democratie heden nog niet als een bindende norm kan worden beschouwd. Binnen de context van de VN wordt democratie tot op heden eerder getypeerd als een waarde en een grondbeginsel dan als een daadwerkelijk recht. Met uitzondering van het VN-Handvest, het IVBPR en het IVESCR zijn geen van de besproken VN documenten juridisch bindend. Ook is het m.i. te vroeg om uit dit beperkt aantal documenten het bestaan van een gewonterechtelijke regel af te leiden. Bovendien maakte binnen de schoot van de Commissie voor de Mensenrechten de frase ‘recht op democratie’ het voorwerp uit van een stemming.

Ondanks de vele vragen die blijven bestaan is de huidige stand van zaken een goed vertrekpunt voor verdere onderhandelingen welke zich ongetwijfeld zullen opdringen naarmate democratie aan belang blijft winnen in het internationaal recht.

Noten

- 1 Assistent Internationaal Publiekrecht Universiteit Gent.
- 2 Operationele paragraaf 6, Resolutie U.N. Doc. A/RES/62/7 (13 december 2007).
- 3 K. GRAHAM, “The role of regional organizations in promoting democracy”, achtergrondpaper #7 bij de 6de International Conference of New and Restored Democracies, Doha, Qatar, 29 oktober – 1 november, 2006, beschikbaar op <http://www.icnrd6.com> (laatst geraadpleegd 8 juli 2010).
- 4 M. COGEN, *The comprehensive guide to international law*, Brugge, Die Keure, 2008, 169-170; J. WOUTERS & C. RYNGAERT, “Democratie en het internationaal recht”, in M. ADAMS & P. POPULIER (eds.), *Recht en democratie: de democratische verbeelding in het recht*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 575-606; J. WOUTERS, B. DE MEESTER & C. RYNGAERT, “Democracy and international law”, 34, *Neth. Yb. Int'l L.*, 2003, 137-193.
- 5 *Ibid.*
- 6 <http://www.un.org/en/members/index.shtml> (laatst geraadpleegd 6 juli 2010).
- 7 Vanuit een hedendaags oogpunt kan democratie als toelatingsvoorwaarde wel impliciet afgeleid worden uit de bewoordingen van het Handvest (zie verder bespreking artikel 6 VN-Handvest).
- 8 IGH, Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations (Article 4 of the Charter), advies van 28 mei 1948, *I.C.J. Rep.*, 1948, 62.
- 9 *Ibid.* 63.
- 10 M. BOSSUYT & J. WOUTERS, *Grondlijnen van internationaal recht*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 761-762.

- 11 *Ibid.* 762.
- 12 *Ibid.* 187.
- 13 *Ibid.*
- 14 Deze drie teksten (samen met hun Protocollen) worden vaak het ‘internationaal statuut van de rechten van de mens’ genoemd.
- 15 Zie artikelen 14, 21 en 22 IVBPR en artikelen 4 en 8 IVESCR.
- 16 Paragrafen 19-21 van de Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, U.N. Doc. E/CN.4/1985/4, Annex (1985).
- 17 Vienna Declaration and Programme of Action, U.N. Doc. A/CONF.157/23 (14-25 juni 1993).
- 18 Preambulaire paragraaf 9 Vienna Declaration and Programme of Action.
- 19 Paragraaf 8 Vienna Declaration and Programme of Action.
- 20 *Ibid.*
- 21 U.N. Doc. A/RES/55/2 (8 september 2000).
- 22 Paragraaf 6 Millenniumverklaring.
- 23 *Ibid.*
- 24 2005 World Summit Outcome Document, U.N. Doc. A/RES/60/1 (24 oktober 2005).
- 25 Paragraaf 135 World Summit Outcome Document.
- 26 *Ibid.*
- 27 *Ibid.*
- 28 *Ibid.*
- 29 Tweede vraag http://www.un.org/democracyfund/About_Us/about_us_FAQs.html (laatst bezocht op 6 juli 2010).
- 30 Agenda for Peace, Rapport van de Secretaris-Generaal, U.N. Doc. A/47/277-S24111 (17 juni 1992), paragraaf 81.
- 31 Agenda for Development, Rapport van de Secretaris-Generaal, U.N. Doc. A/48/935 (6 mei 1994).
- 32 Paragraaf 118 Agenda for Development.
- 33 Paragraaf 118 Agenda for Development.
- 34 Paragraaf 120 Agenda for Development.
- 35 *Ibid.*
- 36 *Ibid.*
- 37 *Ibid.*
- 38 *Ibid.*
- 39 Paragraaf 125 Agenda for Development.
- 40 Paragraaf 126 Agenda for Development.
- 41 Paragraaf 128 Agenda for Development. Deze laatste frase is m.i. tegenstrijdig met het voorgaande.
- 42 Zie de preamble van de resoluties “Support by the United Nations System of the efforts of Governments to Promote and Consolidate New or Restored Democracies”, U.N. Doc. A/RES/62/7 (13 december 2007); U.N. Doc. A/RES/61/226 (14 maart 2007); U.N. Doc. A/RES/60/253 (2 mei 2006), U.N. Doc. A/RES/58/13 (24 november 2003); U.N. Doc. A/RES/56/96 (13 januari 2002); U.N. Doc. A/RES/55/43 (18 januari 2001); U.N. Doc. A/RES/54/36 (20 januari 2000); U.N. Doc. A/RES/53/31 (5 januari 1999); U.N. Doc. A/RES/52/18 (2 maart 1998); U.N. Doc. A/RES/51/31 (10 januari 1997); U.N. Doc. A/RES/50/133 (16 februari 1996); U.N. Doc. A/RES/49/30 (7 december 1994). Zie tevens de resoluties “Enhancing the effectiveness of the principle of periodic and genuine elections”, U.N. Doc. A/RES/48/131 (20 december 1993); U.N. Doc. A/RES/47/138 (18 december 1992); U.N. Doc. A/RES/46/137 (17 december 1991); U.N. Doc. A/RES/45/150 (18 december 1990); U.N. Doc. A/RES/44/146 (15 december 1989); U.N. Doc. A/RES/43/157 (8 december 1988). Zie ook de preamble van de resolutie “Promoting and Consolidating Democracy”, U.N. Doc. A/RES/55/96 (28 februari 2001).
- 43 Paragraaf 2 Resolutie A/RES/53/31.
- 44 Voor een overzicht van de activiteiten op het gebied van bijstand bij verkiezingen, zie bijvoorbeeld T. FRANCK, “The



- emerging right to democratic governance", 86, *Am. J. Int'l L.*, 1992, 46. Voor een overzicht van de activiteiten op het gebied van de bevordering van het principe van de rechtsstaat en de burgerlijke maatschappij, zie bijvoorbeeld <http://www.un.org/en/ruleoflaw/index.shtml> en <http://www.un.org/en/civilsociety/index.shtml> (laatst geraadpleegd 8 juli 2010).
- 45 T. FRANCK, *Ibid.*, 46; *id.*, "Democracy as a human right", 26, *Stud. Transnat'l Legal Pol'y*, 1993, 73; *id.*, "The democratic entitlement", 29, *U. Rich. L. Rev.*, 1994-1995, 1 en G.H. FOX, "The right to political participation in international law", 17, *Yale J. Int'l L.*, 1992, 539.
 - 46 G. FOX & B. ROTH, "Democracy and international law", 27, *Review of international Studies*, 2001, 327; R. EZETAH, "The right to democracy: a qualitative inquiry", 22, *Brook. J. Int'l L.*, 1996-1997, 495; S. WEATLEY, "Democracy and international law: a European perspective", 51, *Int'l & Comp. L. Q.*, 2002, 225; C. CERNA, "Universal democracy: an international legal right or the pipe dream of the west?", 27, *N.Y.U. J. Int'l L. & Pol.*, 1994-1995, 289; J. NYAMUYA MAOGOTO, "Democratic governance: an emerging customary norm?", 5, *U. Notre Dame Austl. L. Rev.*, 2003, 55.
 - 47 A. ECKERT, "Free determination or the determination to be free? Self-determination and the democratic entitlement", 4, *UCLA J. Int'l L. & Foreign Affairs*, 1999, 55; N. UDOMBANA, "Articulating the right to democratic governance in Africa", 24, *Mich. J. Int'l L.*, 2002-2003, 1209; J. EBERSOLE (reporter), "National sovereignty revisited: perspectives on the emerging norm of democracy in international law" (panel discussion), 86, *Am. Soc'y Int'l L. Proc.*, 1992, 249; S. MARKS, *The riddle of all constitutions: international law, democracy and the critique of ideology*, Oxford University Press, Oxford, 2000, 164 p.
 - 48 Deze idee werd onder andere verkondigd door O. SCHACHTER, "The legality of pro-democratic invasion", 78, *Am. J. Int'l L.*, 1984, 650; D. WIPPMAN, "Defending democracy through foreign intervention", 19, *Hous. J. Int'l L.*, 1996-1997, 659; W.M. REISMAN, "Humanitarian intervention and fledgling democracies", 18, *Fordham Int'l L.J.*, 1994-1995, 794.
 - 49 Zie voetnoot 14.
 - 50 Operationele paragraaf 2 Resolutie "Promotion of the Right to Democracy", U.N. Doc. E/CN.4/RES/1999/57 (27 april 1999).
 - 51 Commissie voor de Rechten van de Mens, persbericht, U.N. Doc. HR/CN/99/61 (27 april 1999).
 - 52 Operationele paragraaf 1 Resolutie "Enhancing the Role of Regional, Subregional and other Organizations and Arrangements in Promoting and Consolidating Democracy", U.N. Doc. E/CN.4/RES/2004/30 (19 april 2004); Operationele paragraaf 1 Resolutie "Interdependence between Democracy and Human Rights", U.N. Doc. E/CN.4/RES/2003/36 (23 april 2003); Operationele paragraaf 1 Resolutie "Promoting and Consolidating Democracy", U.N. Doc. E/CN.4/RES/2000/47 (25 april 2000); Operationele paragraaf 1 Resolutie "Further Measures to Promote and Consolidate Democracy", U.N. Doc. E/CN.4/RES/2002/46 (23 april 2002); Operationele paragraaf 4 Resolutie "Continuing Dialogue on Measures to Promote and Consolidate Democracy", U.N. Doc. E/CN.4/RES/2001/41 (23 april 2001).
 - 53 Operationele paragraaf 8 Resolutie "Interdependence between democracy and human rights", U.N. Doc. E/CN.4/RES/2003/36 (23 april 2003).
 - 54 *Ibid.* paragraaf 10.
 - 55 Slechts één resolutie werd aangenomen met betrekking tot democratie: Resolutie "Promotion of a Democratic and Equitable International Order", U.N. Doc. A/HRC/RES/8/5 (18 juni 2008).
 - 56 Zie bijvoorbeeld Preambulaire paragraaf 5 Resolutie "The Situation in Timor Leste", U.N. Doc. S/RES/1802 (25 februari 2008); Operationele paragraaf 4 Resolutie "The Situation in Sierra Leone", U.N. Doc. S/RES/1734 (22 december 2006); Preambulaire paragraaf 7 Resolutie "The Situation in Burundi", U.N. Doc. S/RES/1719 (25 oktober 2006).
 - 57 Resolutie "The Situation in Haiti", U.N. Doc S/RES/940 (31 juli 1994).
 - 58 Rapport van de Secretaris-Generaal, U.N. Doc. S/2004/616 (23 augustus 2004).
 - 59 Artikel 15 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

In de kijker:

Responsibility to Protect: van theorie naar praktijk

door Hanne CUYCKENS¹

Dit artikel bevat een overzicht van de ESF-LiU Conferentie "The Responsibility to Protect: From Principle to Practice", 8-12 juni 2010, Linköping, Zweden

*"... if humanitarian intervention is, indeed, a unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that affect every precept of our common humanity?"*²

Inleiding³

Vijf jaar nadat de 2005 World Summit het concept *Responsibility to Protect* (R2P) aangenomen heeft, is

het tijd om na te gaan welke rol het concept sindsdien heeft gespeeld bij de preventie van 'grootschalige gruwelijkheden' (*mass atrocities*). Recentelijk zijn er zowel voorbeelden van succesvolle preventie van



ernstige mensenrechtenschendingen (bv. Kenia) als van gevallen waar de preventie mislukt is (bv. Darfur). De precieze rol en impact van R2P in deze gevallen is echter niet voor de hand liggend. Met andere woorden, het is moeilijk om te concluderen dat het succes of de mislukking toegeschreven kan worden aan het al dan niet gebruiken van het concept van R2P.

In dit artikel zal ik een overzicht geven van de belangrijkste punten die op de conferentie besproken zijn. De opzet van de conferentie was het organiseren van een discussie over alle relevante aspecten van de *Responsibility to Protect* met als doel het identificeren van zowel de meerwaarde als de uitdagingen omtrent de implementatie van het concept. Bijgevolg zal ik het vooral hebben over de vraag naar de meerwaarde van de *Responsibility to Protect* en de uitdagingen in verband met de implementatie van het concept. Ten slotte zal ik ook aandacht besteden aan de *forward looking session*, die inging op de manier waarop de overgang van theorie naar praktijk ondersteund kan worden.

De Responsibility to Protect: een algemene omschrijving

In 1999 en in 2000 stelde voormalige Secretaris-Generaal Kofi Annan op de VN-Algemene Vergadering de vraag hoe de internationale gemeenschap een nieuwe Rwanda of een nieuwe Srebrenica zou kunnen vermijden. Om deze vraag te beantwoorden stelde de *International Commission on Sovereignty and State Responsibility* (ICISS) in 2001 het concept *Responsibility to Protect* voor. De algemene idee achter het concept was dat elke Staat de verantwoordelijkheid draagt om de eigen bevolking te beschermen tegen de zwaarste vormen van mensenrechtenschendingen. In het geval de Staat in kwestie deze verantwoordelijkheid niet wil op nemen (*unwilling*) of niet in staat is deze op te nemen (*unable*) dan neemt de internationale gemeenschap deze verantwoordelijkheid over. R2P is gebaseerd op drie verschillende dimensies: preventie, interventie en heropbouw. Er wordt algemeen aanvaard dat preventie de belangrijkste dimensie van R2P is.⁴

Het concept in zijn oorspronkelijke vorm richtte zich op alle zware vormen van mensenrechtenschendingen. Het ICISS-rapport verwees naar *large-scale loss of life* voor het activeren van de R2P.⁵ De draagwijdte van het concept is geleidelijk aan vernauwd en het uiteindelijke concept zoals het is vastgesteld in het

2005 *World Summit Outcome Document* verwijst alleen nog maar naar vier misdaden: genocide, misdaden tegen de mensheid, oorlogsmisdaden en etnische zuivering.⁶ Terwijl de eerste drie misdaden specifiek gedefinieerd zijn onder het internationaal recht is dit niet het geval voor de laatste. Etnische zuivering is geen volkenrechtelijke misdaad op zich. Er wordt algemeen aanvaard dat het elementen van de eerste drie misdaden bevat. Men kan zich bijgevolg afvragen waarom etnische zuivering dan wel als vierde misdaad in het *Outcome Document* geciteerd wordt.

De individuele verantwoordelijkheid van staten om hun onderdanen te beschermen tegen grootschalige mensenrechtenschendingen ligt redelijk voor de hand. De collectieve verantwoordelijkheid van staten om individuen tegen dit soort schendingen te beschermen is echter minder evident. Zo kan men o.a. de vraag stellen bij wie deze collectieve verantwoordelijkheid precies ligt. Deze vraag is vooral belangrijk met betrekking tot de verantwoordelijkheid tot interventie (*Responsibility to React*) want die kan indien nodig leiden tot gebruik van geweld. Het gebruik van geweld in het kader van de R2P werd door het ICISS-rapport sterk beperkt en onderworpen aan strenge voorwaarden. Alleen als vreedzame middelen de bevolking niet genoeg bescherming bieden mag men zwaardere middelen gebruiken. Om effectief tot militaire interventie over te gaan moet de *just cause threshold* (grootschalig verlies aan mensenlevens /grootschalige etnische zuivering) bereikt zijn en moet men vier voorzorgsbeginselen eerbiedigen: juistheid van de bedoelingen (*right intention*), laatste optie (*last resort*), proportionele middelen (*proportional means*) en een redelijke kans op een positieve uitkomst (*reasonable prospects*). Dat brengt ons terug bij de belangrijke vraag wie er precies gebruik mag maken van geweld in het kader van de R2P. Een voor de hand liggend antwoord is de VN-Veiligheidsraad die op basis van zijn "verantwoordelijkheid voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid"⁷ beslissingen kan nemen in verband met het collectief gebruik van geweld. Het ICISS-rapport concludeert dus ook dat er "absoluut geen twijfel mogelijk is over het feit dat er geen betere of meer geschikte instelling dan de VN-Veiligheidsraad is voor militaire interventie voor de bescherming van volkeren"⁸. Het Rapport voegt er wel aan toe dat, juist omdat de rol van de VN-Veiligheidsraad in deze kwesties zo belangrijk is, het van cruciaal belang is dat deze goed functioneert. In dit opzicht stelt de Commissie voor dat de permanente leden van de VN-Veiligheidsraad zich moeten onthouden van het gebruik van hun vetorecht in gevallen waar hun eigen belangen niet ter sprake komen. Zo kan worden



vermeden dat resoluties die het gebruik van geweld voor de bescherming van volkeren toelaten en waar brede consensus over bestaat worden geblokkeerd. De ICISS stelt, weliswaar op een zeer voorzichtige manier, ook alternatieve actoren voor interventie in het kader van de R2P voor. Zo zouden bijvoorbeeld de Algemene Vergadering en regionale organisaties ook een rol kunnen spelen. Het 2005 *Summit Outcome document* heeft echter alleen de referentie naar de VN-Veilighedsraad overgenomen. Het uiteindelijke concept van R2P verwijst alleen naar de VN-Veilighedsraad als *right authority* voor de implementatie van de R2P. Ook het idee om het veto-recht van de Permanente leden van de VN-Veilighedsraad te beperken in gevallen waar gebruik van geweld nodig zou zijn voor het beschermen van volkeren tegen grootschalige mensenrechtenschendingen werd niet opgenomen in het *Summit Outcome document*.

De meerwaarde van de Responsibility to Protect?

Bij het beantwoorden van de vraag naar de meerwaarde van de *Responsibility to Protect* moet men een onderscheid maken tussen de politieke meerwaarde en juridische meerwaarde.

De grote meerderheid van de deelnemers aan de Conferentie waren het eens over het feit dat het concept geen juridische meerwaarde biedt. VN-Secretaris-Generaal Ban Ki-Moon vermeldde in zijn rapport over de implementatie van R2P in 2009 dat de bepalingen in paragrafen 138 en 139 van de *Summit Outcome document* (de paragrafen die het concept endosseren) sterk verankerd (*firmly anchored*) zijn in de algemene regels van het internationaal recht.⁹ Dit werd tijdens de Conferentie ook door Edward Luck (*Special Adviser to the UN-Secretary General on the Responsibility to Protect*) herhaald. Deze ankers waar Ban Ki-Moon naar verwijst vind men terug in alle hoeken van het internationaal recht, van het internationaal mensenrechtenrecht en het internationaal strafrecht tot de regels van staatsaansprakelijkheid.

In mijn opvatting zijn er twee belangrijke elementen die ontbreken om het concept juridische waarde te geven: juridische afdwingbaarheid van de verantwoordelijkheid tot bescherming en het recht tot unilaterale interventie in gevallen waar de VN-Veilighedsraad er niet in slaagt om in te grijpen. Deze innovatieve juridische elementen vond men grotendeels terug in het ICCIS-rapport maar ze zijn

daarna niet opgenomen door de VN Algemene Vergadering in het 2005 *Summit Outcome Document*. Het concept zoals het nu bestaat bevat dus juridisch gezien geen innovatieve elementen en is hoofdzakelijk een herhaling van juridische verplichtingen die voorafgaand al bestonden. Het concept van R2P is dus geëvolueerd van een sterk alternatief voor humanitaire interventie naar een louter politiek begrip.¹⁰

Het feit dat het concept geen juridische meerwaarde heeft wil niet zeggen dat het geen politieke meerwaarde heeft. Het belang van het concept ligt in het feit dat het onder één notie verschillende verplichtingen bijeenbrengt en het heeft de problematiek van het beschermen van volkeren tegen grootschalige mensenrechtenschendingen opnieuw op de politieke agenda gezet.

De problemen met betrekking tot de implementatie van de Responsibility to Protect

Het is eerst en vooral belangrijk om te vermelden dat het niet eenvoudig is om te evalueren of de *Responsibility to Protect* succesvol is. Volgens Edward Luck moeten we, om het succes van de R2P te beoordelen, evalueren of het concept al dan niet bijdraagt tot het redden van levens en dat is natuurlijk geen simpele opdracht.

Tijdens de conferentie werd er algemeen aangenomen dat er nog veel gedaan moet worden om de effectieve implementatie van het concept te bevorderen. Het belang van zowel de *civil society* als van een regionale aanpak werden sterk benadrukt. De rol van de *civil society* werd geïllustreerd door Sapna Chhatpar Considine, de *deputy director* van de *International Coalition for the Responsibility to Protect*, een coalitie van *civil society groups* die als taak hebben om R2P te promoten. De coalitie speelt een rol zowel in onderzoek en *policy* als in *advocacy* en heeft drie grote objectieven. Het eerste objectief is om een breder bewustzijn en begrip van het concept te promoten. Het tweede objectief is het pushen van naleving van de verplichtingen die bestaan onder R2P. Ten slotte ondersteunt de coalitie het versterken van de capaciteit om grootschalige mensenrechtenschendingen tegen te gaan. Het werk van deze organisaties is niet altijd makkelijk, vooral omdat ze niet kunnen streven naar een tastbaar resultaat (zoals bijvoorbeeld wel het geval is voor organisaties die de ondertekening van het Statuut van Rome promoten). Om het



belang van een regionale aanpak te illustreren werd herhaaldelijk benadrukt dat R2P niet louter een Westers concept is en dat het debat omtrent R2P de traditionele tegenstelling tussen Noord en Zuid overstijgt. Het belang van een regionale aanpak werd ook geïllustreerd aan de hand van de rol van regionale organisaties (de Europese Unie, de Afrikaanse Unie, ASEAN, ECOWAS, etc.), de rol van de regionale geschiedenis, het bestaan van regionale *best practices* in het promoten van mensenrechten (Latijns-America) en het feit dat het belangrijk is om de buurlanden te betrekken wanneer er problemen zijn in een bepaald land. Kenia wordt vaak aangehaald als een voorbeeld van het succes van de *Responsibility to Protect* en biedt ook een interessante illustratie van het belang van een regionale aanpak. De reactie van de internationale gemeenschap in Kenia was efficiënt en werd gecoördineerd onder de leiding van de Afrikaanse Unie.¹¹

Volgens mij liggen de problemen in verband met de implementatie van het concept van R2P vooral in het feit dat het concept geen nieuwe internationale verplichtingen met zich mee brengt en ook niet nauwkeurig begrensd is. Ter illustratie zal ik me kort richten op de verantwoordelijkheid tot preventie. Het preventieve luik van de *Responsibility to Protect* wordt geacht het belangrijkste te zijn. Zoals we reeds gezien hebben beperkt het 2005 *Summit Outcome document* R2P tot de verantwoordelijkheid voor bescherming tegen genocide, misdaden tegen de mensheid, oorlogsmisdaden en etnische zuivering. Als men kijkt naar welke maatregelen er worden uitgewerkt ter preventie van deze misdaden ziet men dat deze precies dezelfde zijn als de maatregelen die in het kader van conflictpreventie worden gebruikt door bijvoorbeeld de VN of de EU. Men verwijst bijvoorbeeld naar het belang van de *rule of law*, het promoten van mensenrechten en democratie, ontwapening, ontwikkeling, diplomatieke maatregelen, vredesmissies, etc. Ook lijkt het me moeilijk om maatregelen te bedenken die specifiek de vier genoemde misdaden zouden kunnen voorkomen. Er bestaat dus een grote verwarring tussen het concept R2P, en in dit geval meer specifiek de *Responsibility to Prevent*, en conflictpreventie. Het gebrek aan een duidelijke invulling van zowel het concept van R2P als van het begrip conflictpreventie en de praktische onmogelijkheid tot het limiteren van de preventieve aanpak tot de vier genoemde misdaden ondermijnt de potentiële voordelen van de *narrow but deep approach* waarop het concept van R2P rust.¹²

Tot slot, is het ook belangrijk kort te rapporteren dat er ook veel debat is rond een eventuele uitbreiding

van de misdaden of gevallen die tot het activeren van de R2P leiden. Zo vragen sommigen zich af of oppressie, bezetting of schade aan het milieu R2P zouden moeten mobiliseren. De vraag of we R2P zouden moeten laten gelden in gevallen van natuurrampen wordt ook vaak gesteld. Vooral na de cycloon in Myanmar en de weigering van de overheid van dat land om humanitaire hulp in het land binnen te laten kwam deze vraag aan de orde. Deze kwesties zijn nog zeer controversieel en er werd tijdens de Conferentie redelijk breed aanvaard dat een dergelijke uitbreiding van de *Responsibility to Protect* de concrete implementatie nog moeilijker zou maken.

Een blik op de toekomst ...

Iedereen is het er over eens: er moet nog veel gebeuren om de effectieve implementatie van de R2P te garanderen. *Civil society's* en regionale organisaties spelen hierin een belangrijke rol. Edward Luck benadrukte tijdens de *forward looking session* ook het belang van *early warning systems* en preventie, voor de implementatie van R2P. Het is natuurlijk beter om grootschalige schendingen van mensenrechten te voorkomen dan achteraf gebruik te moeten maken van geweld om de situatie terug recht te zetten.

Naar mijn mening moet er ook een sterkere juridische conceptualisering van R2P plaatsvinden. In dit verband zijn er twee belangrijke vragen die beantwoord moeten worden: wat gebeurt er als de VN-Veiligheidsraad niet wil of niet kan optreden en wie is er juridisch verantwoordelijk als de collectieve verantwoordelijkheid voorzien onder de R2P niet geactiveerd wordt. Pas als we deze twee kwesties geregeld hebben zal de *Responsibility to Protect* juridische meerwaarde hebben en zich onderscheiden van het concept van humanitaire interventie.

Niemand ontkent de ballast van de politiek in deze kwesties. Om effectief in bepaalde situaties te kunnen interveniëren moet men ook over de nodige middelen beschikken. Dit is vaak een groot probleem bij vredesmissies waarvoor het bijvoorbeeld steeds moeilijker is om de nodige mankracht te vinden. Ook is het zo dat vele zaken die onder R2P vallen zeer gevoelig liggen en dat ook vaak politieke overwegingen meespelen (bv. de economische belangen van China en Rusland in Soedan).

Kortom, zowel de afwezigheid van juridische meerwaarde als de zware politieke ballast waarop het con-



cept rust, maken de overgang van theorie naar praktijk zeer moeilijk.

Noten

- 1 Hanne Cuyckens is assistente en doctoraatsstudente aan het Instituut voor Internationaal Recht van de Katholieke Universiteit Leuven en is Junior Member van het Leuven Centre for Global Governance studies.
- 2 Report of the Secretary-General, *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century*, Millennium, 2000, UN Doc A/54/2000. [als humanitaire interventie aanzien wordt als een onaanvaardbare aanval tegen de soevereiniteit, hoe moeten we dan reageren tegenover een Rwanda, een Srebrenica – tegenover zware en systematische schendingen van mensenrechten, die elke grondstellingen van onze gezamenlijke menselijkheid raken].
- 3 Zie conference flyer: http://www.esf.org/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/be_user/activities/research_conferences/Docs_NEW/2010/Flyer_10-319.pdf & t=1285408225&hash=c0fa00334ad4582e5b3a13b3852566ea (24/09/2010).
- 4 Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS, *The Responsibility to Protect*, Ottawa, International Development Research Centre, december 2001, p. XI, <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>

(20/05/10).

- 5 *Ibid.*, p. XII.
- 6 Res. 60/1 (2005 World Summit Outcome), 24 oktober 2005, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021752.pdf> (20/05/10).
- 7 Cf. art. 24, §1 VN-Handvest.
- 8 Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *op. cit.*, §6.14 [vertaling van het Engels: absolutely no doubt that there is no better or more appropriate body than the Security Council to deal with military intervention issues for human protection purposes].
- 9 Report of the Secretary-General, *Implementing the responsibility to protect*, januari 2009, UN Doc. A/63/677, §3, [http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/206/10/PDF/N0920610.pdf](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/206/10/PDF/N0920610.pdf?OpenElement)? OpenElement (consulted 31/05/10).
- 10 Voor een volledige argumentatie in dit verband zie H. CUYCKENS, Ph. DE MAN & J. WOUTERS, *The Responsibility to Prevent: on the assumed legal nature of R2P and its relationship with conflict prevention*, forthcoming.
- 11 Cf. Short talk van Serena Sharma (University of Oxford): the challenges of a preventive agenda: lessons from Kenya.
- 12 Voor een volledige argumentatie in dit verband zie H. CUYCKENS, Ph. DE MAN & J. WOUTERS, *The Responsibility to Prevent: on the assumed legal nature of R2P and its relationship with conflict prevention*, forthcoming.



In de kijker: Hervorming van het IMF: G20 versus G4

door Peter DEBAERE¹

Inleiding

Op 11 en 12 november 2010 komt de G20 voor de zesde maal bijeen op het niveau van staatshoofden en regeringsleiders. De twintig belangrijkste economieën² houden in Seoel onder andere overleg over de toestand van de wereldeconomie en de regulering van de financiële markten. Eén van de belangrijkste onderwerpen op de top wordt de hervorming van het IMF. Op de agenda staat een uitgebreid hervormingspakket dat bedoeld is om de legitimiteit en de effectiviteit van het IMF te vergroten. Met dit doel voor ogen engageerde de G20 zich om tegen januari 2011 een verschuiving van de stemverhoudingen door te voeren in het voordeel van de opkomende markten en ontwikkelingslanden. Ook tal van andere aspecten zijn aan een grondige evaluatie toe, zoals de grootte en de samenstelling van de Raad van Bestuur en de selectieprocedure van het management.³

De EU staat onder zware druk om haar machtspositie in het Fonds te laten varen. Heel wat Europese lan-

den zijn er immers oververtegenwoordigd, ten koste van opkomende markten zoals China en Brazilië. Dit vertaalt zich ook naar de Raad van Bestuur waar een derde van de zetels wordt ingenomen door Europeanen. Momenteel zetelt ook België in die Raad, zij het als vertegenwoordiger van een groep landen met onder meer Oostenrijk en Turkije. Als oververtegenwoordigd land dreigt België niet enkel stemgewicht te verliezen, de kans is reëel dat België ook zijn zetel in de Raad van Bestuur zal kwijtspelen. Zeker nu de Verenigde Staten hun veto hebben gebruikt om het aantal zetels in de Raad te verminderen en Kazakstan heeft besloten om de kiesgroep van België te verlaten. Ook Nederland, Zweden en Zwitserland beschikken over hetzelfde profiel: oververtegenwoordigd, Europees en een zitje in de Raad van Bestuur.⁴ Zij riskeren bijgevolg hetzelfde lot.

Om het verlies te beperken bundelen deze vier landen hun krachten in een informeel netwerk – de ‘G4’. De vier trachten gemeenschappelijke posities in te nemen om te wege op de hervorming van het



Fonds.⁵ Binnen het IMF is de G4 een potentieel machtige groep. De G4 beschikt samen over een veto waarmee ze belangrijke beslissingen kunnen blokkeren, mits ze hun respectievelijke kiesgroepen op dezelfde lijn krijgen. Echter, wanneer de grote politieke deals binnen de G20 zullen beklonken worden, verliest de G4 zijn stem in het debat.

Dit artikel poogt de hervorming van het IMF te bekijken vanuit het perspectief van de G4. Hoe staan zij tegenover de voortrekkersrol van de G20? Wat is hun positie in de verschillende aspecten die op tafel liggen en waar zal de G4 waarschijnlijk moeten inleveren? Eerst gaan we na waarom een hervorming nodig is. De focus ligt op de hervorming van de interne werking, of de *governance* van het IMF. Ten tweede worden de lopende hervormingspogingen geschetst. De laatste hervorming dateert van 2008, maar is nog steeds niet in werking. Tot slot bespreken we de rol van de G20 in het debat alvorens twee deelaspecten van de hervorming van naderbij te bekijken: de quotaherziening en de hervorming van de Raad van Bestuur.

Waarom hervormen?

De opdracht van het IMF bestaat erin om de internationale samenwerking op monetair vlak te stimuleren met als doel de stabiliteit van het economische en financiële systeem te bewaken. Om die taak naar behoren uit te voeren heeft het IMF nood aan geloofwaardigheid en legitimiteit. Dit impliceert dat alle leden zich op een eerlijke manier vertegenwoordigd voelen in het Fonds. Elk lid moet het gevoel hebben dat zijn stem er toe doet. Dit is nu net waar het schoentje wringt. Reeds decennialang beschouwen ontwikkelingslanden en opkomende markten het IMF – niet onterecht – als een instrument van het Westen. Doorheen de jaren werden de structuren en procedures slechts minimaal aangepast, waardoor de Verenigde Staten en de West-Europese landen tot op vandaag de werking van de instelling domineren. De stem van een aantal opkomende markten zoals China, India of Zuid-Korea weegt te weinig door in vergelijking met hun economisch gewicht.

Deze scheefgetrokken machtsverhoudingen zijn in grote mate te herleiden tot de verdeling van de quota. De quota zijn de financiële bijdragen van de leden aan het Fonds en kunnen beschouwd worden als de bouwstenen voor de werking van de Organisatie. Ze bepalen niet enkel de grootte van de bijdrage – en dus de financiële middelen van het IMF, maar

ook de hoeveelheid geld die elk lid kan lenen in tijden van nood. Verder vormen de quota de basis voor het stemrecht van elk lid. Het stemgewicht bestaat uit een vast aantal basisstemmen voor elk lid en een aantal stemmen afhankelijk van de grootte van het quotum.⁶

De grootte van de quota wordt berekend aan de hand van een ingewikkelde formule met een vijftal gewogen variabelen: het bruto binnenlands product, de waarde en variabiliteit van de lopende ontvangsten, de lopende betalingen en de reserves. In veel gevallen wijken de berekende quota echter af van de reële quota. Met andere woorden, heel wat landen zijn over- of ondervertegenwoordigd. Dit komt omdat elke (her)verdeling van de quota het resultaat is van een politiek proces waarbij men de drie conflicterende functies van de quota met elkaar moet verzoenen.⁷ Minder kapitaalkrachtige landen kunnen bijvoorbeeld minder bijdragen aan het IMF. Daardoor is ook hun leencapaciteit kleiner, terwijl het net die landen zijn die het vaakst beroep moeten doen op de hulp van het IMF.

In Tabel 1 staan de reële en berekende quota van een aantal landen opgelijst.⁸ Hieruit blijkt dat de discrepantie tussen de reële en berekende quota soms grote proporties aanneemt. Zo haalt China nog niet de helft van zijn berekende quotum. En op dit ogenblik heeft België een hoger quotum dan India of Brazilië. Verder moet ook opgemerkt worden dat enkele Europese landen waaronder Spanje, Ierland en Luxemburg aanzienlijk ondervertegenwoordigd zijn.

Tabel 1

(in percent)	Reële quota	Berekende quota
Verenigde Staten	17,07	16,99
Japan	6,12	6,49
Duitsland	5,98	5,68
Verenigd Koninkrijk	4,94	4,66
Frankrijk	4,94	3,79
China	3,72	7,92
Saoedi-Arabië	3,21	1,34
Rusland	2,73	2,94
Nederland	2,37	1,86
België	2,12	1,32
India	1,91	2,4



Zwitserland	1,59	1,23
Mexico	1,45	1,79
Spanje	1,40	2,24
Brazilië	1,40	2,15
Korea	1,35	2,11
Zweden	1,10	0,94
Turkije	0,55	1,15
Ierland	0,39	1,08
Luxemburg	0,13	0,5

De Verenigde Staten zijn met een quotum van 17% veruit de grootste aandeelhouder van het Fonds. Aangezien het stemgewicht van een land voor het grootste deel gebaseerd is op het quotum beschikken de Verenigde Staten over 16,74% van het totaal aantal stemmen. *De facto* betekent dit dat de Verenigde Staten hiermee over een vetorecht beschikken. In het IMF moeten alle belangrijke beslissingen immers goedgekeurd worden door 85% van de stemmen. Op deze manier kan de VS zijn dominante positie in het Fonds vrijwaren, tot ergernis van onder meer China.⁹ Toch behoort het Amerikaanse vetorecht niet tot het hervormingspakket dat vandaag op tafel ligt.¹⁰

De grootte van de quota is onlosmakelijk verbonden met de zetelverdeling binnen de Raad van Bestuur. Het quotum determineert het relatieve stemgewicht, hetgeen op zijn beurt de vertegenwoordiging binnen de Raad bepaalt. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de EU acht van de 24 zetels bemant.¹¹ In vijf van de acht gevallen treedt een EU-lidstaat op als vertegenwoordiger van een heterogene groep met zowel Europese als niet-Europese landen. Ook al vormen de Europese bestuursleden zelden een sterk front, voor niet-Europese landen met slechts één zetel in de Raad, zoals de Verenigde Staten en China blijft het frustrerend om tegen acht Europeanen te moeten opboksen.¹²

Voorts is de EU niet enkel oververtegenwoordigd op vlak van quota- en zetelverdeling. Ook het personeel van het IMF telt een reusachtig aantal Europeanen, vooral op hogere niveaus.¹³ Bovendien is het hoofd van het IMF sinds oudsher van Europese afkomst, als onderdeel van een informele overeenkomst met de VS, die de voorzitter van de Wereldbank aanduidt.

Het is duidelijk dat de machtsverhoudingen binnen het Fonds niet langer corresponderen met de economische realiteit. Dit heeft ertoe geleid dat een grote groep landen zich steeds minder verbonden voelt

met de instelling. Als gevolg richten landen uit Azië en Zuid-Amerika regionale alternatieven op om zich te distantieëren van het IMF.¹⁴ Analisten stellen dat ook de enorme opstapeling van internationale reserves door China voor een deel te wijten is aan de Westerse bias van het IMF.¹⁵ Door dergelijke ontwikkelingen dreigt het IMF aan relevantie in te boeten en gezien de globale reikwijdte van haar beleid is de betrokkenheid van alle leden nochtans primordiaal. Een grondige hervorming is bijgevolg noodnoodig.

Het Singapore-pakket

De hervorming van de *governance* van het Fonds is reeds lange tijd een heet hangijzer. In 2006 bereikten de leden van het IMF op de jaarlijkse vergadering te Singapore een akkoord over een quotaverhoging voor de vier meest ondervetegenwoordigde landen: China, Korea, Mexico en Turkije. Verder legde men er de contouren van een tweede hervormingsfase vast, dewelke in april 2008 werd goedgekeurd. Deze tweede fase omvat een herziening van de formule om de quota te berekenen, een quotaverhoging voor 54 landen op basis van de nieuwe formule, een verdriedubbeling van het aantal basisstemmen voor alle landen en extra personeel voor de twee Afrikaanse kiesgroepen.

Ondanks een goedkeuring in 2008 is dit Singapore-pakket vandaag nog steeds niet van kracht. De maatregelen treden pas in werking wanneer 112 leden die samen goed zijn voor minstens 85% van de stemmen de tekst ratificeren. Slechts 85 leden met een totaal van 78,3% van de stemmen hebben het pakket reeds bekrachtigd.¹⁶ De groep landen die de hervorming nog niet hebben geratificeerd bevat opmerkelijk veel ontwikkelingslanden. Nochtans had men de intentie om de vertegenwoordiging van de opkomende markten en ontwikkelingslanden in het IMF te versterken.¹⁷ De reden voor het gebrek aan steun uit het kamp van de ontwikkelingslanden is simpel. Wanneer de nieuwe formule zonder wijzigingen zou toegepast worden, verliezen maar liefst 115 ontwikkelingslanden aan relatief belang.¹⁸ Absoluut gezien gaan hun berekende quota er niet op achteruit, maar in verhouding met meer ontwikkelde landen verkleint hun aandeel. Ook een verdriedubbeling van het aantal basisstemmen versterkt de positie van de ontwikkelingslanden niet. Die maatregel geldt immers voor alle leden van het IMF waardoor de onderlinge machtsverhoudingen ongewijzigd blijven.



De implicaties van de Singapore-hervorming voor de EU zijn globaal genomen eerder negatief. Voor de brede quotaherziening op basis van de nieuwe formule komen zeventien EU-lidstaten in aanmerking. Hun winst wordt echter teniet gedaan door het relatieve verlies van de tien overige lidstaten. Bovendien hebben Duitsland, Ierland, Italië en Luxemburg reeds laten weten te zullen afzien van een deel van de verhoging waar ze recht op hebben.¹⁹ Ook wat de nieuwe formule betreft, moet de EU inleveren. Het bruto binnenlands product wordt in de nieuwe formule deels uitgedrukt in koopkrachtpariteiten, hetgeen vooral de opkomende markten ten goede komt.

De G20 versus de G4

Enkele maanden nadat het IMF een akkoord bereikte over de hervorming van de instelling verkeerde het internationale economische en financiële systeem in volle crisis. In november 2008 riep de toenmalige Amerikaanse President George W. Bush voor de eerste maal de staatshoofden en regeringsleiders van de G20 bijeen in Washington. Voorheen kwam de G20 enkel samen op het niveau van Ministers van Financiën. De G20 beseftte dat het IMF een belangrijke rol te spelen had in het bestrijden van de crisis en het voorkomen van volgende crisissen. Het IMF moest niet enkel bijkomende middelen krijgen om diverse landen financieel bij te springen. Er was ook nood aan een nieuwe grondige hervorming van de *governance* van het IMF om de opkomende markten nog meer te betrekken in de besluitvorming van het Fonds. De resultaten van de Singapore-hervorming waren immers ontoereikend. Er wijzigde niets aan het vetorecht van de VS of aan de samenstelling van de Raad van Bestuur. De perceptie van een Westerse organisatie bleef dus overeind.

34

In de drie opeenvolgende vergaderingen te Washington, Londen en Pittsburgh nam de G20 een reeks verregaande beslissingen inzake de hervorming van het IMF ten einde de vertegenwoordiging van de ontwikkelingslanden en opkomende markten te versterken.²⁰ Er werd beslist om de volgende quotaherziening tegen januari 2011 af te ronden. Hierbij wil men het aandeel van de 'dynamische' opkomende markten en ontwikkelingslanden verhogen met minstens 5%. Daarnaast beloofde de G20 ook om onder andere de grootte en de samenstelling van de Raad van Bestuur, de selectieprocedure van het management en de diversiteit van het personeel onder te loep te nemen. Het is de bedoeling om dit alles in een brede *package deal* te onderhandelen. Ten slotte

riep de G20 ook op om het pakket dat goedgekeurd werd in 2008 dringend te implementeren. Het voornaamste aspect dat echter buiten schot blijft zijn de beslissingsmeerderheden, en dus het vetorecht van de VS.

Dankzij de G20 wordt er nu eindelijk werk gemaakt van een fundamentele reorganisatie van het IMF. Toch is niet iedereen even blij met de voorttrekkersrol die de G20 op dat vlak speelt. Kritische stemmen stellen zich vragen bij de legitimiteit van de G20. De beslissingen van de G20 hebben namelijk impact op een grote groep landen die niet mee aan tafel zitten. De kans dat er bij het nemen van beslissingen weinig rekening gehouden wordt met de belangen van de niet-G20-leden is dus zeer reëel. Volgens critici is de hervorming van het IMF een aangelegenheid van het IMF en niet van de G20. De Finse Minister van Financiën maakt hier letterlijk allusie op tijdens zijn toespraak voor het IMFC, het politieke beleidsorgaan van het Fonds. Hij stelde dat "[a]ll issues related to the Fund, including its governance, should be prepared and decided within its decision-making bodies".²¹

Dergelijke bezorgdheden zijn onder meer aanwezig in de G4. Zoals gezegd is de G4 een informeel overlegplatform tussen de Ministeries van Financiën en de Centrale Banken van België, Nederland, Zweden en Zwitserland.²² Deze vier landen consulteren elkaar over internationale economische, financiële en monetaire thema's, maar in het bijzonder over de hervormingen binnen het IMF. Ze vergaderen meerdere malen per jaar en trachten gemeenschappelijke posities in te nemen in de aanloop naar de halfjaarlijkse vergaderingen van het IMF in april en oktober. Een hervorming kan de G4 niet meer afwenden, de schade beperken mogelijks wel. De G4 dreigt het meest te zullen verliezen bij de quotaherziening en een wijziging in de grootte en samenstelling van de Raad van Bestuur. Deze twee aspecten worden in de rest van dit artikel verder toegelicht.

Quotaherziening

De statuten van het IMF bepalen dat de quota om de vijf jaar aan een evaluatie toe zijn. Maar dit hoeft niet noodzakelijk te resulteren in een wijziging van de quota. De volgende herziening was oorspronkelijk gepland voor 2013, maar onder impuls van de G20 is de deadline vervroegd naar januari 2011. Ditmaal is het niet enkel de bedoeling om de afwijking tussen de reële quota en de berekende quota tot een minimum te herleiden, de G20 verklaarde ook dat "[the



G20] are committed to a shift in quota share to dynamic emerging market and developing countries of at least five percent from over-represented to under-represented countries using the current IMF quota formula as the basis to work from.”²³ Er wordt nog niet gesproken over een quotaverhoging, maar over een verschuiving in de verhouding tussen de opkomende markten en ontwikkelingslanden enerzijds en de ontwikkelde landen anderzijds.

Men verwacht dat de middelen van het IMF zullen worden verdubbeld en dat elk land een quotaverhoging zal krijgen, waarbij de opkomende markten en ontwikkelingslanden een grotere verhoging zullen kennen dan de ontwikkelde landen.²⁴ Op die manier wijzigen de onderlinge machtsverhoudingen en verwerft het IMF een significante verhoging van haar werkingsmiddelen. Deze quotaverhoging staat los van de tweede verhoging uit het Singapore-pakket, die nog niet van kracht is.

Volgens een voortgangsrapport van de Raad van Bestuur van het IMF bevat de doelstelling van de G20 nog drie onduidelijkheden.²⁵ Ten eerste is er de vraag of de verschuiving gericht is op de opkomende markten en ontwikkelingslanden als groep, op alle ondervertegenwoordigde landen of enkel op de dynamische opkomende markten en ontwikkelingslanden. Bovendien is het niet duidelijk wat er juist wordt verstaan onder ‘dynamisch’.

De groep van ondervertegenwoordigde landen bevat een aantal Europese industrielanden waaronder Spanje, Polen, Ierland en Luxemburg. De vraag is of ook zij recht hebben op een quotaverhoging? De EU is van mening dat alle ondervertegenwoordigde landen, ontwikkeld of niet, in aanmerking komen voor een quotaverhoging. Daarenboven moet iedereen zijn verantwoordelijkheid opnemen om de quotaherziening tot een goed einde te brengen. Niet enkel de ontwikkelde landen, maar ook oververtegenwoordigde opkomende markten zullen een bijdrage moeten leveren. Uit de toespraken van de Europese Ministers van Financiën in het IMFC blijkt tevens dat de vrees bestaat dat oververtegenwoordigde EU-lidstaten na de quotaherziening tot de groep van ondervertegenwoordigde landen zullen behoren.

Een tweede zaak die nog moet uitgeklaard worden is de exacte grootte van de verschuiving. De G20 spreekt van minstens 5%, de BRIC's²⁶ willen echter verder gaan en pleiten voor een verschuiving van 7%. De EU overweegt voorstellen die spreken van 5 à 6%.²⁷

Voor de EU, en in het bijzonder voor de G4, is het belangrijk dat de verschillende aspecten van de hervorming samen worden onderhandeld. Op die manier kunnen Europese toegevingen inzake quota of zetelverdeling in de Raad gecompenseerd worden met andere punten in de onderhandelingen. De G20 lijkt met deze benadering akkoord te gaan, toch is de beslissing om een verschuiving van minstens 5% door te voeren reeds een eerste afwijking hierop.

De quotaformule vormt het derde element dat ter discussie staat. De G20 verklaart te willen vertrekken van de huidige formule, maar laat de mogelijkheid open om hiervan af te wijken. De keuze van de formule heeft echter verstrekkende gevolgen aangezien deze als leidraad dient voor de herverdeling van de quota. De EU-lidstaten wensen de discussie over de formule niet te heropenen en houden vast aan de huidige formule. Die formule bevat immers enkele variabelen die de kleine Europese landen bevoordelen. Een aanpassing leidt hoogstwaarschijnlijk tot verlies voor de EU en winst voor de opkomende markten. Deze laatste uiten dan ook hevige kritiek op de huidige formule. Volgens Brazilië hebben de variabelen in deze formule zelfs weinig of geen economische betekenis.²⁸ Ook de VS staat aan de kant van de opkomende markten en beschouwt de huidige formule als ontoereikend. In ieder geval zal de quotaherziening ernstige vertraging oplopen indien men de onderhandelingen over de formule opnieuw zou aanvangen.

Raad van Bestuur

De Raad van Bestuur is het uitvoerend orgaan van het IMF en beslist over tal van zaken zoals bijvoorbeeld het al dan niet toekennen van leningen aan landen in nood. Alle 187 leden van het IMF zijn rechtstreeks of onrechtstreeks vertegenwoordigd in de Raad van Bestuur. De vijf leden met de grootste bijdrage hebben recht op een vaste bestuurder. Dat zijn de Verenigde Staten, Japan, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Drie andere landen zetelen alleen in de Raad omwille van hun geopolitiek belang (China en Rusland) of omwille van hun buitenproportionele bijdrage aan de financiering van het IMF (Saoedi-Arabië).²⁹ De overige landen zijn gegroepeerd in zestien kiesgroepen met elk een vertegenwoordiger in de Raad van Bestuur. Zowel België, Nederland als Zwitserland hebben zo een zetel in de Raad. De kiesgroep met Zweden werkt met een rotatiesysteem zodat elk lid de kans krijgt om in de Raad te zetelen. Op dit ogenblik is Denemarken de



vertegenwoordiger van deze kiesgroep. Het vormen van kiesgroep is volledig vrij, uitgenomen voor de vijf grootste leden. Zo heeft Kazachstan recent beslist om de kiesgroep van België te verlaten en zich aan te sluiten bij de Zwitserse kiesgroep.³⁰

Hoewel de statuten van het IMF voorschrijven dat de Raad van Bestuur twintig leden hoort te tellen, bestaat ze momenteel uit 24 leden. De reden hiervoor is dat men de bestaande kiesgroepen niet overhoop wou gooien wanneer het IMF in de jaren tachtig en negentig haar ledenaantal uitbreidde.³¹ Deze uitzondering moet echter om de twee jaar goedgekeurd worden door 85% van het totaal aantal stemmen. Recent heeft de VS besloten niet langer akkoord te gaan met deze afwijking op de statuten. Deze stap illustreert de frustratie bij de VS over de halsstarrige houding van de EU in de onderhandelingen over de hervorming van het IMF. Indien de EU er niet in slaagt om met een oplossing voor de dag te komen, zullen de vertegenwoordigers van de vier kleinste kiesgroepen, Rwanda, Argentinië, India en Brazilië hun zetel in de Raad van Bestuur verliezen.³²

De EU zal dus met serieuze voorstellen over de brug moeten komen, maar de verdeeldheid onder de lidstaten is groot. Een eerste obstakel voor een effectieve reorganisatie van de Europese zetels is het recht op een vaste bestuurder voor de vijf grootste leden van het Fonds. Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk zijn met ander woorden vrijgesteld van het vormen van kiesgroepen. Dit recht ligt nu ter discussie en de EU is eventueel bereid om hierop toegevingen te doen. Een deal ligt binnen de mogelijkheden aangezien ook de VS voorstander is van een volledig verkozen Raad.³³ De positie van China hieromtrent is onduidelijk. Wellicht zal China na de quotaherziening Frankrijk uit de top vijf stoten en daarmee het recht verwerven om een eigen bestuurder aan te stellen. Voor China, die nu reeds een eigen zitje heeft, zal er in de praktijk weinig veranderen. Voor het Europese machts evenwicht daarentegen zou dit een wijziging in perceptie kunnen betekenen. Frankrijk bezit immers niet langer dezelfde status in het Fonds als het Verenigd Koninkrijk en Duitsland.

Een tweede hinderpaal is de weerstand van de kleinere EU-landen, meer bepaald de G4. Zij vrezen dat de consolidatie van Europese zetels binnen de G20 beslist zal worden. De vraag is of de Europese G20-leden in dat geval rekening zullen houden met de bezorgdheden van de G4. De G4 wil in geen geval eindigen in kiesgroepen geleid door de grote EU-landen, terwijl de grote lidstaten in dit scenario net een

mogelijke oplossing zien om een reductie van het aantal Europese zetels te combineren met het behoud van hun eigen machtspositie.³⁴ De G4 is van oordeel dat alle lidstaten moeten inleveren en preferreert daarom een scenario met één zetel voor de EU. Het voorstel van één zetel voor de EU of voor de Eurozone heeft echter nog te weinig politieke draagkracht. Bovendien is de VS geen vragende partij voor een EU-zetel.³⁵

Begin oktober lanceerde de EU het voorstel om de zetels van twee kiesgroepen te delen met opkomende markten. Het zou gaan over de kiesgroepen geleid door de kleinere EU-lidstaten. Zo zou België bijvoorbeeld een rotatiesysteem met Turkije kunnen uitwerken. Men denkt er ook aan om de EU-lidstaten beter te gaan groeperen. Spanje en Polen zijn beide de enige EU-lidstaat in hun kiesgroep. Zij zouden mogelijks aansluiting kunnen vinden bij de kiesgroepen van België of Nederland.³⁶ Het voorstel van de EU om twee zetels te laten roteren met niet-EU landen wordt door analisten met scepsis onthaald omdat het geen structurele wijzigingen bevat. Toch kan het een basis vormen voor een uiteindelijke deal.³⁷

Het veto van de VS heeft de EU aangezet tot toegevingen maar hoeft niet per se te leiden tot een evenwichtige oplossing voor iedereen. Bij een wijziging naar twintig zetels zijn de leden uit vier kiesgroepen genooddaakt om zich aan te sluiten bij andere kiesgroepen. Dit komt de vertegenwoordiging van elk individueel lid niet ten goede, tenzij ook de landen die alleen zetelen hun verantwoordelijkheid opnemen en kiesgroepen vormen. Om die reden is een algemene vermindering van het aantal zetels voor de EU onbespreekbaar. Volgens de EU weerspiegelt de huidige grootte immers een evenwicht tussen representativiteit en effectiviteit.³⁸ Mogelijks stemt de VS toch nog in met een Raad van 24 zetels indien de EU erin slaagt om haar aantal zetels te reduceren.

Conclusie

De *governance* van het IMF is sinds lange tijd een doorn in het oog van de opkomende markten en ontwikkelingslanden. Onder impuls van de G20 kwam de hervorming van het Fonds in een stroomversnelling terecht. De onderhandelingen verlopen echter stroef want een hervorming heeft implicaties voor alle leden. In het pakket dat op tafel ligt is de zetelverdeling van de Raad van Bestuur de hardste noot om te kraken. De G4 zal ongetwijfeld moeten inleveren, maar iedereen zal een steentje moeten bijdragen.



Het afschaffen van het recht op een vaste bestuurder voor de vijf grootste leden is een noodzakelijke eerste stap.

Opmerkelijk is ook de samenwerking tussen de VS en de BRIC-landen. Door de BRIC's meer te betrekken in de besluitvorming van het IMF, wint de instelling aan legitimiteit. Dit speelt ook in het voordeel van de VS, die de machtigste speler blijft in het Fonds. Bovendien lijkt een aanpassing van het Amerikaanse vetorecht weinig waarschijnlijk nu de VS haar veto heeft gebruikt om een doorbraak te forceren, ten gunste van de opkomende markten.

Tenslotte kunnen we ons de vraag stellen hoe sterk het G4-front is. Onder het motto "*no taxation without representation*" eist de G4 niet gemarginaliseerd te worden. De G4 levert substantiële bijdragen aan het IMF en dat moet ook weerspiegeld worden in de vertegenwoordiging in de instelling. De vraag is echter of ze elkaar zullen steunen als het erop aankomt. De zet van Zwitserland om Kazachstan uit de Belgische kiesgroep te plukken zal de samenwerking niet bevorderen, maar dit manoeuvre is vanuit Zwitsers oogpunt niet geheel onbegrijpelijk. Of Zwitserland hiermee zijn meubelen heeft gered moet nog blijken. In ieder geval zal de G4 verliezen en een grotere legitimiteit voor het IMF is voor hen misschien slechts een magere troost.

Noten

- 1 Peter Debaere is doctoraal onderzoeker aan het Instituut voor Internationale Studies van de Universiteit Gent.
- 2 De G20 bestaat uit Argentinië, Australië, Brazilië, Canada, China, Duitsland, Frankrijk, India, Indonesië, Italië, Japan, Mexico, Rusland, Saoedi-Arabië, Turkije, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten, Zuid-Afrika, Zuid-Korea en de Europese Unie. Tot nog toe namen ook Spanje en Nederland deel aan de vergaderingen.
- 3 G20 Leaders' Statement, Pittsburgh, 25 september 2009, <http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm>.
- 4 De kiesgroep van Zweden heeft geen vaste voorzitter, maar verkiest haar voorzitter op basis van een beurtsysteem. Zweden heeft echter wel het grootste stemmengewicht binnen zijn kiesgroep.
- 5 Interview met Zweedse ambtenaar op 22 april 2010.
- 6 R. DE SWERT, *Het IMF: een nieuwe toekomst dankzij de crisis?* Federale Overheidsdienst Financiën – België, 69e jaargang, nr. 3, 3e kwartaal 2009.
- 7 D. RAPKIN & J. STRAND, "Developing Country Representation and Governance of the International Monetary Fund", *World Development*, 2005, 3 (12), pp. 1993-2011.
- 8 Gebaseerd op de IMF gegevens van juni 2010, <http://www.imf.org/external/np/fin/quotas/2010/0610.htm>.
- 9 Y. YONGDING, "IMF Reform: A Chinese View", in E. TRUMAN,

Reforming the IMF for the 21st Century, Washington DC, Institute for International Economics, april 2006, 519-527.

- 10 M. SALTMARSH, "I.M.F. Host Sees Good Chance for Agreement at G20 Meeting", *New York Times*, 17 september 2010.
- 11 Vaak wordt Zwitserland meegerekend als het gaat over de Europese oververtegenwoordiging en spreekt men van negen Europese zetels.
- 12 G. MAHIEU, D. OOMS & S. ROTTIER, "EU Representation and the Governance of the International Monetary Fund", *European Union Politics*, 2005, 6 (4), 493-510.
- 13 P.N. BATISTA, "Europe must make way for a modern IMF", *Financial Times*, 23 september 2010.
- 14 B. EICHENGREEN, "A Blueprint for IMF Reform: More than just a Lender", *International Finance*, 2007, 10 (2), 153-175.
- 15 G. CHIN, "Remaking the architecture: the emerging powers, self-insuring and regional insulation", *International Affairs*, 2010, 83 (3), 693-715.
- 16 <http://www.imf.org/external/np/sec/misc/consents.htm>.
- 17 IMF, "Board of Governors Adopts Quota and Voice Reforms by Large Margin", Press Release no. 08/93, 29 april 2008.
- 18 L. MENKHOFF & R. MEYER, "The G20 Proposal on IMF Governance: Has Any Progress Been Made?", *Intereconomics*, 2010, 45 (3), 171-179.
- 19 IMF, "Reform of IMF Quota and Voice: Responding to Changes in the Global Economy", Issues Brief 01/08, april 2008.
- 20 G20 Communiqués beschikbaar op <http://www.g7.utoronto.ca/g20/summits.html>.
- 21 International Monetary and Financial Committee Statement by J. KATAINEN, 24 april 2010.
- 22 http://www.iefg.be/nl/Topics_Participation_G10_G4.htm en interviews met Belgische en Zweedse ambtenaren op 2 en 22 april 2010.
- 23 G20 Leaders' Statement, Pittsburgh, 25 september 2009, <http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm>.
- 24 Interview met Belgische ambtenaar op 2 april 2010.
- 25 IMF, "Executive Board Progress Report to the IMFC: The Reform of the Fund Governance", 21 april 2010.
- 26 Brazilië, Rusland, India en China.
- 27 P. CARREL, "Germany and EU mull IMF board deal – German official", *Reuters*, 15 september 2010.
- 28 International Monetary and Financial Committee Statement by G. MANTEGA, 24 april 2010.
- 29 R. DE SWERT, *op. cit.*, 2009.
- 30 http://www.swissinfo.ch/eng/business/Kazakhstan_joins_Swiss_IMF_constituency.html?cid=28267148.
- 31 E. TRUMAN, *Reforming the IMF for the 21st Century*, Washington DC, Institute for International Economics, april 2006, 201-233.
- 32 L. WROUGHTON, "US gets tough to make Europe yield IMF power", *Reuters*, 20 augustus 2010.
- 33 International Monetary and Financial Committee Statement by T.F. GEITHNER, 24 april 2010.
- 34 Interview met Belgische ambtenaar op 2 april 2010.
- 35 <http://in.reuters.com/article/idINIndia-51771020100927>.
- 36 *Ibid.*
- 37 I. TALLEY, "EU Offer on IMF Seats Could Lead to Compromise", *The Wall Street Journal*, 2 oktober 2010.
- 38 <http://www.euractiv.com/en/euro/eu-rejects-us-call-cut-imf-board-pledges-funds/article-185579>.



OPINIE

Vrijhandel en goede zeden: een Chinese puzzel

door Pieter LEENKNEGT¹

Inleiding

Voor wereldhandels-*watchers* betreft één van de meest notoire vaststellingen van het voorbije jaar de deelname van rijzende ster van China's in handelsgeschillen, zowel actief (als klager) als passief (als vermeende overtreder van WTO-regels). Amper een decennium na zijn toetreding tot de Wereldhandelsorganisatie (WTO) maakt het land op één of andere manier deel uit van de helft van de veertien meest recente aanvragen voor overleg tussen handelspartners, de vestibule van de meer formele geschillenbeslechting. Sinds kort velde het WTO-Beroepsorgaan ook een aantal definitieve beslissingen in Chinese zaken, die bovendien steeds vaker complexe en meer controversiële domeinen van het wereldhandelsrecht betreffen (met een verschuiving van goederenhandel naar diensten en intellectuele eigendom)², en die steeds meer naar het hart van de Chinese specificiteit als handelspartner en globale speler – kopieerder, hamsteraar, communistische dictatuur – *tout court* gaan.³ In het licht van die laatste vaststelling zullen we het in het bestek van dit artikel dan ook niet hebben over de vorig jaar opgeflakkerde 'bandenoorlog' tussen de VS en China, noch over lopende geschillen tussen de EU en China over staalbevestigers (*nuts and bolts*) of antidumpingrechten op schoeisel, maar wel over de recente beslissing van het Beroepsorgaan rond Chinese maatregelen inzake verhandelings- en verspreidingsrechten voor bepaalde publicaties en audiovisuele ontspanningsproducten⁴, kortweg *China – Audiovisual*.⁵ Centraal stonden hier onder meer een *touch and go* rendez-vous met de Chinese censuur, de export van de *American Dream*, noties van openbare zeden en hoe die legitiem/WTO-conform in te vullen. Te lang en leste stelt zich ook vraag naar de mate waarin culturele import in de richting van deze nieuwe commerciële en geostrategische wereldmacht – een demografische reus op niet-democratische voeten – door die laatste aan banden kan worden gelegd. Tegelijk overstijgt de discussie over publieke moraal versus vrijgemaakte wereldhandel als relevant twistpunt, eveneens een nieuwe trend, de duidelijk puur Chinese context. Op

een aantal ook voor ons Europeanen relevante lessen wordt ingegaan bij wijze van afsluiting.

Bokser- en opiumoorlogen revisited?

De Chinese historische gevoeligheden inzake buitenlandse, en met name westerse inmenging zijn alom bekend. Dit diepgeworteld wantrouwen heeft het land echter niet belet in het kader van zijn WTO-toetreding in 2001 aan zijn multilaterale handelspartners een volledig en zonder voorbehoud vrijgemaakte *on line*-dienstenmarkt op een dienblaadje te presenteren. Ook inzake verhandelingsrechten stond het land meer toe dan wat de WTO-akkoorden tot nu toe voorzien, al is deze laatste 'WTO-plus'-verplichting weliswaar ook opgelegd aan alle andere leden die zoals China toetraden na de transformatie van GATT naar WTO in 1994. Dat een dergelijke openheid vroeg of laat op gespannen voet zou komen te staan met bestaande Chinese praktijken in termen van staatsmonopolies en om zich heen grijpende censuur was eigenlijk voor niemand een verrassing. Meer algemeen gesteld is en blijft dé hamvraag voor eender welk vrijhandelsregime, hoeveel beleidsruimte gelaten wordt aan individuele binnenlandse rechtsordes.

Wie echter op *China – Audiovisual* zat te wachten voor een eerste stormram-stoot tegen de *Great Firewall of China* (vooraleer ook de Google-problematiek en andere wrijvingspunten in termen van Chinese onvrijheid van meningsuiting en informatiegaring voor de WTO-slachtbank worden gebracht) komt er bekaaid vanaf.⁶ Evenmin als de klagende partij in deze zaak – de VS⁷ – veroordeelden noch het panel dat het geschil in eerste instantie trancheerde, noch het Beroepsorgaan dat er de gebruikelijke cassatie-procedure bovenop deed, immers de mogelijkheid *an sich* voor de Chinese overheid om censuur uit te oefenen.⁸ Zij namen er enkel aanstoot aan dat hiervoor niet de minst handelsbeperkende maatregelen werden gekozen.⁹ Anders gesteld laat het wereldhandelsrechtelijk regime wel degelijk ruimte voor de be-



scherming van publieke moraal die, conform de gevestigde WTO-doctrine in de *Gambling*-zaak¹⁰, van land tot land kan verschillen en dus door China zelf kan worden ingekleurd¹¹, zolang de gekozen maatregel maar een 'bijdrage' levert tot het bereiken van die particulier ingevulde doelstelling (volgens de leer van de Braziliaanse bandenzaak uit 2007).¹² Tegelijk moet die maatregel wel 'noodzakelijk' zijn bij het streven naar dat doel.¹³

Vooraf dat laatste lemma is uiteraard belangrijk in het afwegen van het 'morele' belang van de Chinese overheid tegenover het vrijhandelsbelang van het WTO-systeem; het opereerde *in casu* als het zwaard waarmee het Beroepsorgaan inhakte op de Chinese regelgeving. Inhoudelijke censuur (die trouwens ook in democratische landen wordt toegepast, zij het met andere cultureel-politieke 'voelsprietten' en veel minder ingrijpend), kan daarom in principe wel voor de WTO, is de boodschap. Obstakels bij de invoer of systemen waarbij privileges worden verstrekt aan ondernemingen van eigen bodem bij de verspreiding van buitenlandse films¹⁴ worden daarentegen duidelijk niet getolereerd, ook al omdat de als minder handelsversturend beschouwde inhoudscensuur net hetzelfde resultaat kan bereiken in termen van bescherming van de publieke moraal.¹⁵

Men kan zich natuurlijk de vraag stellen wat de toegevoegde waarde is voor een invoerder/distributeur van een buitenlandse film die wel mag worden ingevoerd, maar daarna in zijn geheel uit de zalen wordt geweerd, een in China vaak voorkomend scenario waar de beslissing van het Beroepsorgaan geen verweer tegen biedt. Een ander punt van kritiek betreft het verwijt, te vinden op de blog *China Government Watch*, dat de beslissing al evenmin rekening houdt met de beschikbaarheid in China van elektronisch te downloaden en piraatversies van nagenoeg elke westerse film, en dat het gevelde verdict door zijn schuchterheid om het eigenlijke censuureuvel bij de wortel aan te pakken in de praktijk niet méér zal bereiken dan opkomende Chinese mediabedrijven (die de piraatversies produceren) afschermen van buitenlandse concurrentie.¹⁶

Anderzijds is het Beroepsorgaan eigenlijk een heus 'Hof van Cassatie in Wereldhandelszaken', dat haast bij mirakel ontstond voor al wie vertrouwd is met het internationaal rechtsbestel en de multilaterale diplomatie van de zere teentjes, het soevereinisme en de niet-inmengingsdoctrine. Het is daarom moeilijk voorstelbaar dat juist deze instantie zich met dermate gevoelige kwesties als interne censuur van WTO-leden zou kunnen gaan bemoeien zonder een

éénentwintigste-eeuws equivalent van de Bokseroorlog in China te ontketenen, of zelfs een bredere invraagstelling uit te lokken van de eigen legitimiteit, die deze individuele Chinese casus ver overstijgt.¹⁷ Vele andere Aziatische tijgers, maar evengoed Latijns-Amerikaanse Bolivarianen van allerlei slag liggen op de loer om zich te verzetten tegen dergelijke internationale (in het geval van het Beroepsorgaan zelfs een soort van 'quasi-supranationale') bemoeienissen, of het nu om censuur, vergaring van klimaatgegevens, milieumaatregelen, bewapening of arbeidswetgeving gaat (en de opsomming van domeinen van binnenlandse regelgeving is uiteraard slechts illustratief en verre van compleet). Zoals elk gerechtelijk bestel belijdt ook de WTO-rechtspraak (zo al beducht om die notie zelf te bevestigen) van tijd tot tijd de doctrine van de gerechtelijke terughoudendheid, en is ze bezorgd om de houdbaarheid op lange termijn van het eigen bestel, die trouwens *sine qua non* is voor de 'voorspelbaarheid en zekerheid van het multilateraal handelssysteem' waarvoor zij garant dient te staan.¹⁸ Zij heeft bovendien niet de bevoegdheid om nationaal recht uit te leggen, maar dient zich te beperken tot de interpretatie van rechtsbepalingen in de WTO-overeenkomsten, zonder aan de daarin verkregen rechten of verplichtingen afbreuk te doen of toevoegingen aan te brengen, althans zo luidt het officiële discours.¹⁹

Een les voor zeehonden, en voor ons allemaal

Wat naast deze al bij al voorspelbare terughoudendheid zeker moet worden aangestipt is dat de 'recht-door-zee'-behandeling van het controversiële onderwerp van de publieke moraal zelf in *China-Audio-visual* voor velen toch nog een verrassing inhield. De GATT-bepaling die het onderwerp aansnijdt²⁰ was reeds meer dan zestig jaar oud vooraleer ze door een WTO-lid in een geschil werd aangeraakt, en voor de meeste waarnemers is dit er reeds een bewijs van hoe delicaat het onderwerp wel is in de interstatelijke (handels)betrekkingen.²¹ Tot dusver leek men ervan uit te gaan dat wie geen varkensvlees, niet-Saoedische korans, niet-kosjere voedingswaren of alcohol lust, dat gewoon als invoerverbod in zijn toetredingsprotocol inschrijft en er over die doorgaans arbitraire, subjectieve en doorgaans cultureel bepaalde beperkingen verder weinig of geen discussie bestaat, zelfs niet tijdens de eigenlijke toetredingsonderhandelingen.²² Nu had China geen dergelijk veto tegen Hollywoodfilms in zijn toetredingsprotocol laten opnemen²³, en gingen de meeste WTO-watchers ervan



uit dat filmcensuur zich eenvoudigweg zo pal middenin de morele taboesfeer bevond dat WTO-leden, China inclusief, er wel zoals gebruikelijk in een wijde boog omheen zouden stappen, eerder dan er zich op te beroepen.

Een misrekening, maar tot dusver beperkt tot de motivaties en gedragingen van WTO-leden onderling. De grotere verrassing is gelegen in de opstelling van het Beroepsorgaan zelf. Doorgaans werd aangenomen dat de algemene afwezigheid van panelzaken in de sfeer van de publieke moraal – bij veronderstelling dus een vorm van zelfonthouding vanwege WTO-leden – gepaard zou gaan met een daarmee zoveel mogelijk parallelle houding van afzijdig respect voor dergelijke argumenten als ze dan toch al worden ingeroepen, vanwege de geschillenbeslechtende instanties. Bij nader inzien blijkt het Beroepsorgaan nu de kwestie van de publieke moraal in het trancheren van het Amerikaans-Chinese geschil allesbehalve met fluwelen handschoenen te hebben aangepakt, of toch niet beter dan andere nationale beleidsdomeinen in handelsgeschillen voordien.

Voor een treffende illustratie hiervan komen we terug uit bij het hoger beschreven noodzakelijkheidsconcept. Eén van de openstaande vragen over de GATT-uitzondering op vrijhandel voor nationale bekommernissen van morele aard betrof juist of de ‘noodzaak’ is “*necessary to protect public morals*”²⁴ dezelfde betekenis moet en zou krijgen als “*necessary to protect human, animal or plant life or health*” of “*necessary to secure compliance with laws or regulations (...) relating to (...) the protection of patents, trade marks and copyrights, and the prevention of deceptive practices*” elders in Artikel XX GATT.²⁵ Het uitgangspunt hierbij is dat men, door een strikte of minder strikte invulling van dit noodzakelijkheidsconcept al naar gelang het beleidsdomein, de nationale regelgevers meer of minder beleidsruimte kan laten ten opzichte van het met die doelstelling eventueel op gespannen voet levende handelsvrijmakings-programma van de WTO-overeenkomsten.

Welnu, uit *China – Audiovisuals* blijkt eerder het tegenovergestelde: het Beroepsorgaan verraadt door zijn overvloedig citeren uit eerdere geschillen buiten de strikt morele sfeer dat het juist een meer horizontale interpretatieve aanpak nastreeft, over de grenzen van de betrokken productsectoren of beleidsdomeinen heen. Voor het invullen van het begrip ‘bijdrage (leveren tot het verwezenlijken van een beleidsdoelstelling)’ grijpt het terug naar de Braziliaanse bandenzaak, die zich in de milieu- en volksgezondheids-sfeer situeert²⁶, *Korea – Beef*, op het terrein van de

handelspraktijken²⁷, en de *Gambling*zaak, die zich volledig in de diensten- en niet in de goederensector afspeelde. Ook de notie van de ‘minst handelsbeperkende maatregel’ wordt uit *Brazil – Tyres* en *Korea – Beef* geput²⁸, voor het begrip ‘redelijkerwijs voorhanden zijnde alternatief’ wordt teruggesproken naar *Korea – Beef* en *EC – Asbestos*.²⁹ Helemaal expliciet wordt het Beroepsorgaan waar het in antwoord op een Chinese tegenwerping stelt dat de aanpak inzake ‘noodzakelijkheid’ in *Beef*, *Gambling* en *Tyres* wel degelijk dezelfde was³⁰, dat deze kan worden doorgetrokken in het voorliggende geschil, en dat ook de afwegingsoefening tussen het belang van vrijhandel enerzijds en goede zeden anderzijds geput kan worden uit diezelfde jurisprudentie.³¹ Sommige commentatoren zijn in die zin trouwens de mening toegedaan dat het Beroepsorgaan reeds in *Gambling* te ver ging in zijn appreciatie van het al dan niet ‘cruciale’ karakter van de ingeroepen moraalverdediging in hoofde van het betrokken WTO-lid, vinden dit hele afwegingsgebeuren misplaatst³² en opperen dat het WTO-bestel zich in deze delicate materie best beperkt tot de toets van de niet-discriminatie en de ‘minste handelsbelemmering’³³ in de gekozen maatregel.³⁴

Wat er ook van zij, de geringer dan verwachte reserves van het Beroepsorgaan zijn een belangrijke les voor al wie in de toekomst op funderingen van publieke moraal wil steunen om een handelsmaatregel te verantwoorden. Meer en meer waarnemers gaan er trouwens van uit dat dergelijke geschillen in de toekomst aan belang zullen winnen en frequenter zullen worden. Ze halen daarvoor een resem goede redenen boven, zoals (a) het uitbundige gebruik van clausules rond publieke moraal in de huidige handelspraktijk wereldwijd³⁵, (b) het potentieel van dergelijke clausules bij pogingen tot het overbruggen van de kloof tussen internationaal economisch recht enerzijds en mensenrechten anderzijds, en © de sterk toegenomen heterogeniteit van het WTO-lidmaatschap.³⁶

Meer in het bijzonder kan hierbij worden gedacht aan WTO-handelsgeschil nummer vierhonderd, dat eerder dit jaar werd opgestart tussen Canada en Noorwegen enerzijds en de EU anderzijds, over het verhandelingsverbod op zeehondenproducten op de Europese markt. Zowel in de eerdere Belgische en Nederlandse wetgevingen over hetzelfde onderwerp die in 2007 eveneens aangevochten werden door Canada en Noorwegen, als in de Europese verordening zijn overwegingen van dierenwelzijn aan de orde die vrijwel zeker onder het lemma publieke moraal zullen worden verantwoord in de WTO-con-



text³⁷, als het ook daadwerkelijk tot een panelprocedure komt.³⁸ Ook handelsbeperkende maatregelen gebaseerd op schendingen van fundamentele arbeidsrechten, reeds voorzien in meerdere bilaterale handelsakkoorden, en een blijvende *hobby issue* in zowel Noord-Amerikaanse als Europese syndicale middens, lijken zich desgevallend te moeten terugplooiën op een dergelijke verdediging. Deze scenario's hebben trouwens een bijkomend complicerend gegeven gemeen – dat van de extraterritorialiteit – dat de vraag oproept wiens publieke moraal men wenst te beschermen en waar: bij de consument, bij de producent of bij beiden? Die vraag is op zich al een afzonderlijke discussie waard.³⁹

Uit *China – Audiovisuals* onthouden we voorlopig vooral dat zowel partijen als het WTO-apparaat in al zijn geledingen zelf definitief het taboe van de publieke moraal overboord lijken te hebben gegooid, zonder dat het Beroepsorgaan zich daarbij weliswaar laat verleiden tot een al te gretig gerechtelijk activisme ter zake dat zich zou uitstrekken tot minder handelsrelevante domeinen van het Chinese doen en laten, maar wél met een eerder onverwacht assertieve aanpak bij het aftoetsen van de morele overwegingen zelf in de weegschaal tegenover het vrijhandelsbelang. Dat de zaak rond de invoer van Hollywoodproducties – en dus bij uitbreiding de *American way of life* – richting China allicht slechts de voorbode is van een lange reeks 'existentiële' Chinese handelsgeschillen rond vormen van piraterij en kopieergraagte, controle over grondstoffen en overheidsbemoeienis met doen en denken allerhande staat ook zo goed als buiten kijf. Allicht volstaat het eind 2010 af te wachten om al meer klaarheid te krijgen in deze commerciële randgevechten binnen het grotere, globaal-hegemonische spel. Daarbij weerspiegelt het toneel van de WTO-geschillenbeslechting trouwens vrij getrouw de steeds meer multipolaire werkelijkheid. Toenemend geschermd met argumenten van openbare zedelijkheid herinnert ons daarbij ook aan herontdekte aspecten van culturele verscheidenheid en politieke heterogeniteit waarmee in die nieuwe wereldorde zal moeten worden gerekend.

Noten

- 1 De auteur is als diplomaat verbonden aan de Belgische Permanente Vertegenwoordiging bij de VN en de WTO in Genève, en vertegenwoordigt België in het WTO-Geschillenbeslechtingsorgaan sinds 2007; hij schreef deze bijdrage in eigen naam.
- 2 H. WANG, "What do Trading Rights and General Exceptions Mean for China? Some Observations of *China – Audiovisual Services*", *Gonzaga Journal of International Law*, 12 (1), 2008-

2009, via http://www.gonzagajil.org/content/view/182/26/?bc_si_scan_22DC9279E1547BF6=CH2EdIz184zyRVdI2FKNwWyyRosPAAAA+rquBg==.

- 3 Cf. S. CHENG, Strategic Analysis and China Programme Officer, ICTSD tijdens het *Third Annual Update on WTO Dispute Settlement*, Graduate Institute of International and Development Studies, Centre for Trade and Economic Integration, Genève, 2 maart 2010.
- 4 *China Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products*, WT/DS363/AB/R van 21 december 2009 (09-6642), aangenomen op de zitting van het WTO-Geschillenbeslechtingsorgaan van 19 januari 2010.
- 5 De afkorting is courant onder wereldhandelsjuristen en -diplomaten, maar toch ook weer eerder zelfgekozen; de 'officiële' afgekorte titels die de WTO op de eigen website gebruikt zijn *China – Publications and Audiovisual Products of China – Audiovisual Services*; de laatste is trouwens enigszins slechtgekozen, daar één van de lessen van het handelsgeschied juist blijkt te zijn dat voor het Beroepsorgaan elektronische verspreiding wel, maar DVD's nu weer niet als een 'dienst' kunnen worden aangemerkt.
- 6 Z. ZHIHAI, "Google incident does not break WTO rules", *China Daily*, 9 maart 2010; Interessant is anderzijds wel weer de inschatting van EU-Commissaris voor Digitale Agenda. Neelie Kroes onlangs bij een bezoek aan Shanghai over de 'noodzaak van een regeling van de Chinese internetcensuur binnen de WTO', daarin gevolgd door bepaalde pleitbezorgers van de Europese telecombedrijven, maar niet door iedereen in haar eigen administratie: A. WILLIS, "EU Could Hit China Net Censorship via WTO", *Bloomberg Businessweek*, 19 mei 2010; ook bepaalde auteurs sluiten de mogelijkheid van een toekomstige WTO-veroordeling van de Chinese censuur niet uit, maar nemen aan dat China in dat geval allicht zal verkiezen vergeldingsmaatregelen te ondergaan dan de regelgeving aan te passen: R. BAILEY, "Battering Down the Great Firewall of China. How the World Trade Organization could open up Internet access in China", *Reason*, 2 februari 2010.
- 7 Betrokken ondernemingen betroffen onder andere Hollywoodstudio's Warner Bros., Disney, Paramount, Universal en 20th Century Fox, en platenlabels EMI en Sony Music Entertainment: L.K. JHA, "Limiting imports: WTO rules against China", *Rediff. com*, 22 december 2009.
- 8 Voor wat betreft de Panelbeslissing: rapport WT/DS363/R, aangenomen op 12 augustus 2009, paragraaf 7.868; zie B. MCGIVERN, "Chinese Import Restrictions on Publications and Entertainment Products Found to be WTO Inconsistent", *American Society of International Law Insights*, via <http://www.asil.org/insights091027.cfm>.
- 9 A. TSUI, "USTR Waiting for Chinese Response on Google Dispute, No Decision on WTO Case", *WTO Reporter*, 26 januari 2010.
- 10 Panelrapport, *United States – Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services*, WT/DS285/R, 10 november 2004.
- 11 US – *Gambling*, *supra* noot 10, paragraaf 6.461; cf.: Gabrielle Marceau, Robert Howse, Simon Lester tijdens *Expert Meeting on Trade Policy and Application of International Labour Standards – The Belgian Social Label and Dutch Proposal to Ban Child Labour Imports – Effectiveness and Legality According to ILO and WTO Criteria*, Graduate Institute, Centre for Trade and Economic Integration, Genève, 26-27 februari 2009; voor een bespreking van de Gambling-doctrine zie T. ALTHUNAYAN, *Dealing with the Fragmented International Legal Environment. WTO, International Tax and Internal Tax Regulations*, Heidelberg, 2010, 59-62; sommige auteurs lezen de Gambling-doctrine, en meer bepaald paragrafen 6.471-74 van



- het panelrapport, echter als beperkender geformuleerd en verwijten het panel een “*approach implicitly (and) improperly imposing a ‘moral majority’ (or at least moral multiplicity) threshold on the public morals exception*”: J. MARWELL, “Trade and Morality: The WTO Public Morals Exception after Gambling”, *New York University Law Review*, Vol. 81, 2006, 806.
- 12 *Brazil – Retreaded Tyres*, WT/DS332/AB/R, paragraaf 151; Bob Howse stelde in antwoord op voormalig lid van het Beroepsorgaan Georges Abi-Saab dat “het Beroepsorgaan nooit heeft gevraagd naar empirisch bewijsmateriaal over de eigenlijke effecten van een maatregel, maar eerder naar verbanden tussen de maatregel en de daaraan ten grondslag liggende waarde”, zie Robert HOWSE, tijdens *Expert Meeting*, *Supra* noot 11; de recente beslissing in de zaak *Colombia – Ports of Entry* (2009) lijkt hem echter ongelijk te geven, aldus Jasper Wauters, die stelt dat “het Beroepsorgaan in deze zaak rond transit wel degelijk bewijsmateriaal vroeg over het onmiddellijke effect in termen van ‘bijdrage’, in tegenstelling tot de eerdere ‘milieuzak’ rond de Braziliaanse banden” – zie J. WAUTERS (White & Case LLP.), tijdens de *Third Annual Update on WTO Dispute Settlement*, Graduate Institute of International and Development Studies, Centre for Trade and Economic Integration, Genève, 2 maart 2010.
 - 13 *China – Publications and Audiovisual Products*, *supra* noot 4, para. 415.
 - 14 Een interessant en typisch Chinees fenomeen betreft in dit verband het ‘Staatsplan’, waarover China volhield dat er geen geschreven versie van bestaat, en het ook niet nuttig achtte omstandig toe te lichten ten aanzien van de WTO-geschillenbeslechtsinstanties; dit in weerwil van de verdeling van de bewijslast over de noodzaak van de ingestelde maatregel, die aan het land toekwam; het panel besloot dat dit ‘Plan’, hoe obscuur ook, mogelijks ‘een bijdrage kon leveren tot de bescherming van de publieke zeden’, maar het Beroepsorgaan floot die redenering terug als onvoldoende onderbouwd; het enige wat men uit de lezing van de verslagen van panel en Beroepsorgaan over het bewuste plan kan afleiden is dat het geografische en kwantitatieve (zowel in termen van ingevoerde producten als van verdelers) beperkingen oplegt “ten einde het werk van de censuurcommissie te verlichten en dus efficiënter te maken” – zie *China – Publications and Audiovisual Products*, *supra* noot 4, para. 282, 285-287, 289, 291-294, 297; bij navraag bij westerse diplomaten in Beijing blijkt het te gaan over een systeem dat de Europese film nog nadeliger uitvalt dan Hollywood: per distributeur van buitenlandse films wordt slechts de invoer van een tweetal films per jaar toegestaan, met een relatief gunstiger regeling voor Amerikaanse films, die *a ratio* van twintig per jaar worden binnengelaten; de EU nam vanaf april 2007 wel deel aan het overleg tussen de VS en China in hun handelsgeschied, maar stelde zich weliswaar formeel geen partij van zodra *China – Audiovisual* een panelzaak werd.
 - 15 Chinese filmcensuur gaat immers vrij drastisch te werk: de keuze is doorgaans niet zozeer één over de plaatsen waar ‘geknipt’ wordt, maar veeleer één voor of tegen het uitbrengen van de film in zijn geheel; bovendien kent China geen classificatiesysteem of ouderadvies bij de ingang van de filmzalen.
 - 16 “In the absence of a determined and consistent official effort to eliminate pirated versions of the audiovisual products subject to the censorship measures, the Appellate Body seems to have upheld the legality of a system that is drastically underinclusive and that serves primarily to incubate emerging Chinese media companies by protecting them from foreign competition”: A. TESLIK, “The WTO – Politics and Trade”, op *China Government Watch*, <http://cngovwatch.blogspot.com/2010/01/wto-politics-and-trade.html>; contra: US Trade Representative Ron Kirk, die zich na de uitspraak in *China – Audiovisual* liet ontvallen: “This case is also an important part of our efforts to combat intellectual property privacy”: L.K. JHA, *supra* noot 7; voor de volledigheid moet worden vermeld dat China ook inzake intellectuele eigendomsrechten meer specifiek, eveneens in een geschil tegen de VS, reeds begin 2009 over de hele lijn veroordeeld werd door een WTO-panel en daartegen geen beroep aantekende, zie *China – Intellectual Property Rights*, DS362, aangenomen door het WTO-Geschillenbeslechtsorgaan op 20 maart 2009.
 - 17 Cf. A. TESLIK, *supra* noot 16.
 - 18 Zie artikel 3.2 van het Geschillenbeslechtsakkoord (*Dispute Settlement Understanding*): “The dispute settlement system of the WTO is a central element in providing security and predictability to the multilateral trading system”.
 - 19 *Ibidem*.
 - 20 Artikel XX(a) GATT: “Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures necessary to protect public morals”.
 - 21 B. MCGIVERN, “White & Case Summary – China Audiovisual Services” (panelzaak), Genève, 19 augustus 2009, via <http://www.ip-watch.org/weblog/wp-content/uploads/2009/08/white-case-wto-panel-on-china.pdf>.
 - 22 De praktijk bestaat er voor het kandidaat-lid in naast de tarieflijn van een bepaald product eenvoudigweg de vermelding “Art. XX(a) GATT” als verantwoording voor niet-invoer te geven; één van de recentste toepassingen hiervan betreft de nog steeds lopende Bosnische WTO-toetredingsprocedure.
 - 23 Een interessant neveneffect hiervan is dat China het juist andersom moest aanpakken, en een verdediging tegen bepaalde verplichtingen uit zijn toetredingsprotocol baseerde op de overwegingen van publieke moraal in Artikel XX, een mogelijkheid die het Beroepsorgaan in dit geval ondersteunde, zie *China – Publications and Audiovisual Products*, *supra* noot 4, para. 222, maar die bij de meeste wereldhandelspecialisten op gefronste wenkbrauwen en ‘doos van Pandora’-uitlatingen wordt onthaald, of minstens of de vraag of een dergelijk procédé ook veralgemeenbaar is naar andere WTO-akkoorden dan toetredingsprotocollen, ja zelfs alle andere WTO-akkoorden: zie, voor het specifieke geval van het akkoord Technische Handelsbelemmeringen (TBT), S. LESTER, “The WTO Seal Products Dispute: A Preview of the Key Legal Issues”, *American Society of International Law Insights*, via <http://www.asil.org/insights100113.cfm>.
 - 24 Artikel XX(a) GATT.
 - 25 *In casu* Artikel XX(b) en XX(d) GATT; “One might expect that core WTO principles, such as (...) necessity, would have clear legal standards (...) while the ‘necessity’ standard has evolved”: S. LESTER, *supra* noot 23.
 - 26 *China – Publications and Audiovisual Products*, *supra* noot 4, par. 252-253.
 - 27 Artikel XX(d) GATT.
 - 28 *China – Publications and Audiovisual Products*, *supra* noot 4, para. 310.
 - 29 *China – Publications and Audiovisual Products*, *supra* noot 4, para. 318; net zoals in *Tyres lag in Asbestos* (DS135/AB/R van 5 april 2001) vooral de notie van de bescherming van de volksgezondheid uit Artikel XX(b) GATT in het vizier.
 - 30 *China – Publications and Audiovisual Products*, *supra* noot 4, para. 239, 242.
 - 31 *China – Publications and Audiovisual Products*, *supra* noot 4, para. 302.
 - 32 J. MARWELL, *supra* noot 11, 827.
 - 33 Alles welbeschouwd gaat het hier trouwens louter om een vertaling naar de context van het wereldhandelsrecht van het proportionaliteitsbeginsel, welbekend in onder meer het



- Europees recht.
- 34 *Ibidem*, 802, 824-826; de auteur voegt er trouwens aan toe dat in het geval van een voor het WTO-lid 'categorisch' verbod de minst handelsbeperkende maatregel gerust een totaal invoerverbod kan betekenen, en dat in deze de (huidige) aan- of afwezigheid van lokale productie – doorgaans belangrijk in de anti-discriminatioetoets – bovendien geen rol zou mogen spelen: *ibidem*, 834-36.
- 35 Bedoeld worden de ongeveer regionale en bilaterale handelsakkoorden die werden opgetekend door het WTO-Comité voor Regionale Handelsakkoorden (CRTA) en waarvan er een honderdtal uitzonderingsclausules voor publieke moraal bevatten, zie http://www.wto.int/english/tratop_e/region_e/region_e.htm.
- 36 Cf. J. MARWELL, *supra* noot 11, 802, 808-812; van een relatief westerse club van 23 leden groeide de organisatie inderdaad uit tot een gezelschap van 153, één met universalistische aspiraties en waarin van de grote handelsnaties enkel nog Rusland ontbreekt.
- 37 Een expliciet verband tussen de uitspraak in *China – Audio-visual* en *EC – Seals* wordt ter zake gelegd in S. LESTER, *supra* noot 23.
- 38 De semantische glijbaan van (niet-conservatiegerichte) milieubekommernissen over dierenwelzijn naar publieke moraal komt ook aan bod bij de Brouwer, die stelt dat "*the possibility that Article XX(a) will be invoked by WTO members in future environmental disputes does seem likely*": A.-M. DE BROUWER,

"GATT Article XX's Environmental Exceptions Explored: Is There Room for National Policies", in A. VEDDER (ed.), *The WTO And Concerns Regarding Animals and Nature*, 2003, 9, 23; tegelijk lijkt het redelijk de publieke moraal-clausule in Artikel XX(a) GATT niet al te ruim in te vullen, teneinde niet alle nuttige effect te ontnemen aan de overige clausules in Artikel XX – in een toepassing van de zogenaamde *effet utile*-redenering in termen van verdragsinterpretatietechniek: zie C. FEDDERSEN, "Focusing on Substantive Law in International Economic Relations: The Public Morals of GATT's Article XX(a) and 'Conventional' Rules of Interpretation", 7, *Minn. J. Global Trade*, 75, (1998), 107.

- 39 Voor een aanzet ertoe, zie S. LESTER, *supra* noot 23; voor een analoge discussie van het aspect extraterritorialiteit in milieu-handelszaken zie M. TREBILCOCK & R. HOWSE, *The Regulation of International Trade*, 1999, 406-412; voor de volledigheid moet worden toegevoegd dat het probleem van moreel particularisme, extraterritoriale toepassing of unilateralisme van de morele norm in feite niet speelt in het geval van fundamentele arbeidsstandaarden, die quasi-universeel werden onderschreven; in dat geval is enkel de keuze van de afdwingingsmodaliteit unilateraal gemaakt: zie P. LEENKNEGT, *Social Labelling Legislation. At the Global Crossroads of Trade and Labour*, Lausanne/Lugano/Brussel, 2007, 141-151.

Actualiteit:

Het Kosovo-advies van het Internationaal Gerechtshof: een gemiste kans?

door Cedric RYNQAERT¹

Op 22 juli 2010 bracht het Internationaal Gerechtshof, een hoofdorgaan van de Verenigde Naties, op vraag van de Algemene Vergadering van de VN, zijn advies uit over de internationale rechtmatigheid van de eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo op 17 februari 2008. In zijn advies stelt het Hof dat deze verklaring *geen* schending van het internationaal recht was. Het advies werd door Kosovo dan ook als een overwinning beschouwd, en door Servië – voor wie Kosovo een Servische provincie is – als een nederlaag.

Deze bijdrage geeft eerst beknopt de achtergrond van het advies weer. Vervolgens worden de belangrijkste juridische issues van het advies op kritische wijze besproken. De volgende vragen komen achtereenvolgens aan bod: 1. Deed het Hof er wel goed aan een advies te geven over een zo gepolitiseerde kwestie als de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo? 2. Van wie ging die verklaring precies uit (de Kosovaarse instellingen of niet)? 3. Aan welk recht diende het Hof de verklaring precies te toetsen: de resolutie van de Veiligheidsraad die het VN-overgangs-

bestuur in Kosovo installeerde, het door dit bestuur aangenomen Grondwettelijk Kader, dan wel het 'algemene' internationaal recht? 4. Wat zegt het toepasselijke recht over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo?

Zoals zal blijken ben ik het op fundamentele punten oneens met de analyse van het Hof, en deel ik evenmin het 'beschikkend gedeelte' van het advies, waarin het Hof de onafhankelijkheidsverklaring als niet onrechtmatig beschouwt. Ik ben eveneens van oordeel dat het advies te beperkt is, en de vraag naar de rechtmatigheid van de Kosovaarse secessie (afscheiding) – die logisch voortvloeit uit de onafhankelijkheidsverklaring – bij de analyse had moeten betrekken.

Achtergrond

Veel lezers zullen wellicht al vertrouwd zijn met het feit dat Kosovo onder VN-bestuur (UNMIK) kwam



te staan in 1999, op basis van Resolutie 1244 (1999) van de VN-Veiligheidsraad. Dit gebeurde nadat de NAVO in een 'humanitaire interventie' Joegoslavië (Servische) troepen uit Kosovo – een provincie van Servië – had verdreven. UNMIK werd geleid door een Speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal. Die vertegenwoordiger had bijzondere bevoegdheden, met inbegrip van een veto-recht over de beslissingen van de Kosovaarse voorlopige instellingen, die op basis van een in 2001 aangenomen Grondwettelijk Kader gradueel werden uitgebouwd.

De internationale gemeenschap hoopte dat Kosovo en Servië na verloop van tijd een akkoord zouden bereiken over het uiteindelijke territoriale statuut van Kosovo ten opzichte van Servië. De Veiligheidsraad zou dat akkoord – dat bijvoorbeeld onafhankelijkheid of verregaande autonomie voor Kosovo kon impliceren – dan eventueel kunnen bekrachtigen. De VN, en in het bijzonder speciale gezant Martti Ahtisaari, kon in 2007 echter niet anders dan vaststellen dat het water tussen Kosovo en Servië veel te diep bleef; volgens hem was een door de internationale gemeenschap gesuperviseerde onafhankelijkheid de enige leefbare optie. Binnen de Veiligheidsraad bestond echter geen eensgezindheid over de te volgen weg. Door deze blokkering zagen de vertegenwoordigers van het Kosovaarse volk geen andere mogelijkheid dan op 17 februari 2008 de onafhankelijkheid van Kosovo uit te roepen, dit uiteraard tot grote consternatie van Servië. Kosovo werd vervolgens door tientallen staten erkend als een nieuw lid van de statengemeenschap. Servië bleef niettemin niet bij de pakken zitten en vroeg de Algemene Vergadering aan het Internationaal Gerechtshof de vraag te stellen of de eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo wel in overeenstemming was met het internationaal recht. Dit voorstel kon op de nodige bijval rekenen, en op 8 oktober 2008 verzocht de Algemene Vergadering het Hof een advies te geven over de kwestie. Na een groot aantal staten en de Kosovaarse vertegenwoordigers te hebben gehoord bracht het Hof op 22 juli 2010 zijn advies uit.

Deed het Hof er goed aan een advies te geven?

Het Internationaal Gerechtshof is in beginsel niet *verplicht* een advies te geven wanneer een orgaan van de VN of een internationale organisatie een vraag aan het Hof voorlegt.² Toch geeft het Hof normaler-

wijze een advies tenzij *compelling reasons* hem dwingen om dit niet te doen.³ Het Hof gaat ervan uit dat het door het geven van een advies deelneemt aan de werkzaamheden van de VN, en dat het daarom een advies in beginsel niet kan weigeren.⁴ Slechts één keer heeft de 'Wereldrechtbank', toen nog in zijn hoedanigheid van Permanent Hof voor Internationale Justitie, ten tijde van de Volkenbond, een advies geweigerd, omdat het verzoek voor een advies in werkelijkheid een geschil tussen twee Staten betrof, waarvan één (de Sovjet-Unie) niet eens lid was van de Volkenbond.⁵ Toch heeft recente literatuur er bij het Hof op aangedrongen zijn recht op weigering vaker uit te oefenen, namelijk wanneer het onderliggende probleem slechts kan worden opgelost door lange en moeilijke politieke onderhandelingen.⁶ Het Hof zou vanuit dat perspectief verzoeken betreffende de rechtmatigheid van de bouw, door Israël, van een scheidingsmuur in de bezette Palestijnse gebieden, de rechtmatigheid van het dreigen met of het gebruik van kernwapens, of de rechtmatigheid van de eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo, beter afwijzen omdat een advies de oplossing van de werkelijke problemen niet bespoedigt, of zelfs kan saboteren.

Net zoals het Hof in de twee eerste gevallen ondanks de politieke gevoelheden toch een advies heeft uitgebracht, heeft het Hof ook in het geval van Kosovo zijn discretie niet uitgeoefend om het adviesverzoek te weigeren. Toch waren er een aantal sterke, politiek gekleurde argumenten die pleitten *tegen* het geven van het advies, zoals de omstandigheid dat het verzoek in werkelijkheid een geschil tussen Kosovo en Servië betrof (waarbij Kosovo geen lid is van de VN), dat enkel Servië het verzoek op de agenda van de Algemene Vergadering van de VN had geplaatst, dat het geven van een advies negatieve politieke consequenties kan hebben, en dat het verzoek van de Veiligheidsraad veeleer dan van de Algemene Vergadering had moeten uitgaan. Volgens deze argumenten zou het Hof zijn integriteit als rechterlijk hoofdorgaan van de VN op het spel zetten mocht het in deze bijzondere omstandigheden toch een advies geven. Het Hof voegde de aangevoerde bezwaren van tafel – wat in het licht van zijn historische adviespraktijk in de lijn der verwachtingen lag – en benadrukte dat het geen rekening houdt met de politieke aard van de motieven die aan de basis lagen van het verzoek⁷, dat het aan het orgaan dat het advies vraagt, en niet aan het Hof zelf, staat te oordelen over de opportuniteit om een advies in te winnen⁸, dat het niet aan het Hof staat om te beoordelen of een advies negatieve politieke effecten kan hebben⁹, en dat de Algemene Vergadering een legi-



tiem belang heeft bij het verzoeken van een advies (daar zij zich onder meer al had bezig gehouden met mensenrechten in Kosovo en de goedkeuring van het budget van het VN-overgangsbestuur in Kosovo).¹⁰

Het hanteren van een hoge 'weigeringsdrempel' lijkt me zonder meer wenselijk in het licht van de voortschrijdende juridisering van de internationale orde. Hoewel een juridische opinie van het Hof het onderliggende politieke, sociale, economische, etnische, of religieuze dispuut niet op definitieve wijze kan beslechten, kan zij toch een belangrijke rol spelen in de onderhandelingen over de meer fundamentele kwesties¹¹, en de legitimiteit versterken van de positie van deze of gene partij. De rol van de Algemene Vergadering met betrekking tot Kosovo, in vergelijking met de rol van de Veiligheidsraad, mag in het verleden dan al bij al beperkt zijn, gelet op haar algemene bevoegdheid en haar universele lidmaatschap valt het moeilijk in te zien waarom de Algemene Vergadering *geen* interesse zou mogen hebben in, of belang zou hebben bij, een adviesverzoek over de Kosovaarse onafhankelijkheidsverklaring, zolang zij maar geen aanbevelingen doet die interfereren met het werk van de Veiligheidsraad.¹² Een opinie van het Hof ter zake heeft overigens een belang voor de hele statengemeenschap, en niet enkel voor Kosovo of Servië: hoewel het verzoek geen betrekking had op de erkenning van Kosovo door andere staten, heeft een opinie van het Hof over de rechtmatigheid van de onafhankelijkheidsverklaring onvermijdelijk een impact op de internationale erkenning van die verklaring.

Heeft het Grondwettelijk Kader voor Kosovo een internationaalrechtelijk karakter?

Het Internationaal Gerechtshof heeft, wat betreft haar advies- en contentieuze rechtsmacht, enkel de bevoegdheid om de *internationale rechtmatigheid* van bepaalde gedragingen na te gaan. Gedragingen die enkel *nationaal recht* schenden vallen niet binnen de bevoegdheid van het Hof (maar in beginsel binnen de bevoegdheid van nationale rechters). In de Kosovo-zaak rees de vraag of het Grondwettelijk Kader voor Kosovo – waaraan de onafhankelijkheidsverklaring diende te worden getoetst – wel internationaalrechtelijke status had, en dus rechtsnormen bevatte waaraan het Hof überhaupt *mocht* toetsen.

Een Grondwet behoort in beginsel tot de nationale

wetgeving, en hoewel hij soms internationaal recht (bijvoorbeeld fundamentele rechten) codificeert, is hij op zich geen bron van internationaal recht. Het Grondwettelijk Kader voor Kosovo is echter een bijzonder geval, aangezien het niet werd uitgevaardigd door een *nationale* grondwetgever, maar door een *internationale* territoriale administratie onder leiding van een Speciale Vertegenwoordiger van de VN-Secretaris-Generaal, in wiens ambt de finale machtsuitoefening in Kosovo was verzameld.¹³ Omdat het gezag van deze Speciale Vertegenwoordiger zijn rechtsbasis vindt in Resolutie 1244 (1999) van de VN-Veiligheidsraad, is het bindend karakter van het Grondwettelijk Kader volgens het Hof gegrond op deze resolutie (die op haar beurt haar rechtsbasis vindt in het Handvest van de VN), en dus op het internationaal recht.¹⁴

Deze redenering is voor betwisting vatbaar. De verordening die het Grondwettelijk Kader schiep, is inderdaad uitgevaardigd door de Speciale VN-Vertegenwoordiger. Deze persoon verbindt niet zichzelf, maar de Verenigde Naties. De verordening is dan ook op te vatten als een rechtshandeling van de VN als internationale organisatie. Niet alle rechtshandelingen van een internationale organisatie hebben echter *per se* een internationaalrechtelijk karakter. Recent stelde de Commissie voor Internationaal Recht, in haar commentaar bij de ontwerp-artikelen over de aansprakelijkheid van internationale organisaties, nog dat het onduidelijk was of verplichtingen die voortvloeien uit regels van een internationale organisatie noodzakelijk verplichtingen zijn krachtens internationaal recht, en dus de aansprakelijkheid van de organisatie met zich mee kunnen brengen.¹⁵ Sommige rechtshandelingen hebben slechts een intern of administratief karakter, en hebben niet de bedoeling internationale relaties te reguleren. De creatie van een Grondwettelijk Kader door het VN-overgangsbestuur in Kosovo heeft enkel gevolgen binnen Kosovo zelf, en heeft dus kennelijk een nationaal veeleer dan een internationaal karakter. Er valt bijgevolg te argumenteren, zoals sommige Staten en rechters inderdaad deden, dat het Hof *niet* de bevoegdheid heeft om de onafhankelijkheidsverklaring te toetsen aan een *nationaal* Grondwettelijk Kader.¹⁶ Maar zelfs indien men van oordeel is, zoals het Hof, dat de sterke band van het Kader met het rechtsregime van de Verenigde Naties het Kader een internationaal rechtskarakter verleent (een oordeel waarvoor, gezien de onduidelijkheid ter zake, enig begrip valt op te brengen), dient nog een andere voorvraag te worden beantwoord: wie zijn de auteurs van de onafhankelijkheidsverklaring?



Wie zijn de auteurs van de onafhankelijkheidsverklaring?

De voorvraag die het meest cruciaal leek voor het beantwoorden van de hoofdvraag of de Kosovaarse onafhankelijkheidsverklaring in overeenstemming was met Resolutie 1244 en het door UNMIK aangenomen Grondwettelijk Kader, was de vraag wie de auteurs van de onafhankelijkheidsverklaring precies waren. Immers, wanneer die auteurs *niet* de door het Grondwettelijk Kader voorziene voorlopige instellingen van Kosovo waren, maar in eigen naam handelden, kon worden geargumenteed dat zij buiten het Grondwettelijk Kader handelden en dus niet gebonden waren door dit Kader. Dit is exact wat het Hof op controversiële wijze poneerde. Volgens het Hof waren de auteurs van de verklaring er zich van bewust dat de onderhandelingen over de finale status van Kosovo mislukt waren, en dat bijgevolg een kritiek punt voor Kosovo was bereikt.¹⁷ Omdat de Kosovaarse bewindvoerders eerder teruggefloten waren door het Speciale Vertegenwoordiger van de VN toen zij, verzameld in de Kosovaarse voorlopige instellingen, het plan hadden opgevat de Kosovaarse onafhankelijkheid uit te roepen in 2003¹⁸, zouden zij zich als vertegenwoordigers van het Kosovaarse volk in 2008 bewust *buiten* de voorlopige instellingen en *buiten* het Grondwettelijk Kader hebben geplaatst.¹⁹ De betekenis en gevolgen die de onafhankelijkheidsverklaring sorteerden, zouden zich volgens het Hof dan ook buiten dat Kader bevinden.²⁰ De verklaring zou dan ook niet moeten worden getoetst aan dit Kader.

Deze 'truc met de hoed', waarbij het de vertegenwoordigers van het Kosovaarse volk wordt toegelaten de hoed op te zetten die hen het best uitkomt²¹, roept ernstige vragen op. In essentie zegt het Hof dat je niet gebonden bent door het recht wanneer je je buiten de rechtsorde plaatst²²: door zich buiten de rechtsorde van het Grondwettelijk Kader te plaatsen, door de hoed van 'lid van de Kosovaarse voorlopige instellingen' af te zetten, creëerden de vertegenwoordigers een juridisch vacuüm waarin elke handeling, met inbegrip van een eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring, *per se* rechtmatig (of ten minste niet onrechtmatig) zou zijn. Dit is zonder meer een aanfluiting van de – sowieso al beperkte – rol van het recht in de internationale politiek, en kan de sturende rol van het internationaal recht in andere politiek gevoelige situaties hypothekeren.

De vraag rijst ook waarom wat kennelijk onrechtmatig was in 2003 plots rechtmatig wordt in 2008.²³ Dat

de onafhankelijkheidsverklaring niet werd doorgestuurd naar de Speciale Vertegenwoordiger van de VN, of dat die Vertegenwoordiger geen actie ondernam om de auteurs van de verklaring te censureren, bewijst, anders dan wat het Hof stelt²⁴, geenszins dat de Kosovaarse vertegenwoordigers of de Speciale VN-Vertegenwoordiger van oordeel waren dat de auteurs van de verklaring niet gebonden waren door het Grondwettelijk Kader. Uit de eerste gedraging valt enkel af te leiden dat de Kosovaarse vertegenwoordigers zich niet gebonden *achtten* door dit Kader (een inschatting die door de Speciale Vertegenwoordiger dan wel het Hof te toetsen viel), terwijl het stilzwijgen van de Speciale Vertegenwoordiger evengoed is toe te schrijven aan zijn wens de Westerse landen niet voor het hoofd te stoten.²⁵ Het merendeel van deze landen, en met name de Westerse vertegenwoordigers in de VN-Veiligheidsraad, waren uitgesproken *voor* de onafhankelijkheid van Kosovo; het was uiteindelijk de tegenkanting van Rusland die de Veiligheidsraad belette om de onafhankelijkheid van Kosovo, zoals voorzichtig voorgesteld in het Ahtisaari-rapport²⁶, te bekrachtigen.

Een en ander impliceert dan ook dat de auteurs van de onafhankelijkheidsverklaring, verenigd in de Kosovaarse assemblee op 17 februari 2008, handelden in hun hoedanigheid van vertegenwoordigers van het Kosovaarse volk in de voorlopige instellingen van Kosovo.²⁷ De handelingen van deze instellingen zijn onderworpen aan het Grondwettelijk Kader. Indien zij niet in overeenstemming zijn met dit Kader – bijvoorbeeld wanneer zij de onafhankelijkheid van Kosovo eenzijdig consacreran – zijn ze in beginsel nietig. Of ze ook onrechtmatig zijn naar *internationaal recht*, blijft, zoals eerder aangehaald, een open vraag.

Resolutie 1244 (1999) van de VN-Veiligheidsraad

Het internationale rechtskarakter van het Grondwettelijk Kader voor Kosovo mag dan enigszins onzeker zijn – en bijgevolg ook de effectiviteit van het argument dat de Kosovaarse voorlopige instellingen de auteurs waren van de onafhankelijkheidsverklaring en het Grondwettelijk Kader voor Kosovo schonden – de onder Hoofdstuk VII van het VN-Handvest aangenomen (en bindende) Resolutie 1244 (1999) van de VN-Veiligheidsraad heeft dit internationale rechtskarakter wel. Het Hof kon de onafhankelijkheidsverklaring dan ook rechtstreeks toetsen aan deze resolutie, die het VN-overgangsbeheer in Kosovo in het leven riep, en stelde vast dat



de onafhankelijkheidsverklaring de resolutie *niet* schond.

Deze vaststelling verbaast, aangezien Resolutie 1244 in operationele paragraaf 11 bepaalt dat het door de Kosovaarse voorlopige instellingen uitgeoefende gezag op basis van een politiek *compromis* (*political settlement*) finaal zou moeten worden overgedragen²⁸, terwijl de preambule en Annex 2 bij de resolutie “de beginselen van soevereiniteit en territoriale integriteit van de Federale Republiek Joegoslavië” bevestigen. Een en ander wijst er toch op dat een eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring niet in overeenstemming is met de resolutie.²⁹

Dat de resolutie de onafhankelijkheidsverklaring niet uitdrukkelijk verbiedt, zoals het Hof aanvoert, lijkt me geen valabel argument. De resolutie mag dan wel de bepaling van de finale status van Kosovo niet voor zichzelf hebben gereserveerd³⁰, haar nadruk op een ‘politek compromis’ – waar paragraaf 11 van Resolutie 1244 tot drie maal toe op hamert – sluit logisch gezien unilaterale actie uit. Evenmin overtuigt het argument dat paragraaf 11 van Resolutie 1244 slechts verplichtingen creëert voor de VN-administratie zelf, en niet voor de Kosovaarse vertegenwoordigers.³¹ Het kan immers geenszins de bedoeling van de Veiligheidsraad zijn geweest toe te laten dat één van de partijen – Servië dan wel Kosovo – zichzelf eenzijdig een territoriaal voordeel toe-eigent in een meerzijdig politiek onderhandelingsproces over de finale status van Kosovo.³²

Eenzijdige onafhankelijkheidsverklaringen en het algemene internationaal recht

Indien een specifiek internationaal rechtsregime een bepaalde rechtshandeling verbiedt, zoals in dit geval een eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring, dient in beginsel de toelaatbaarheid van deze handeling krachtens algemeen internationaal recht niet meer te worden nagegaan; de specifieke regeling wordt immers geacht voorrang te genieten op de algemene regeling (*lex specialis derogat lege generali*). Indien de specifieke regeling evenwel het stilzwijgen bewaart over de toelaatbaarheid van de rechtshandeling, valt men logischerwijs terug op de algemene regeling.

Zoals reeds gesteld verbieden Resolutie 1244 en het Grondwettelijk Kader mijns inziens het eenzijdig uitroepen van de onafhankelijkheid door de vertegenwoordigers van het Kosovaarse volk. In dat geval is

een onderzoek van het statuut van onafhankelijkheidsverklaringen naar algemeen internationaal recht zonder voorwerp. Het Internationaal Gerechtshof was echter van oordeel dat Resolutie 1244 een eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring niet verbiedt omdat de Veiligheidsraad het stilzwijgen bewaart over de bepaling van de finale status van Kosovo.³³ Het Hof vond klaarblijkelijk dat het hier om een ‘omstandig’ stilzwijgen ging, een controversiële vaststelling waaruit in de redenering van het Hof een impliciete prealabele goedkeuring van de eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring voortvloeide. Nochtans is het goed mogelijk, zoals rechter Simma argumenteerde in zijn separate opinie, dat het internationaal recht opzettelijk het stilzwijgen bewaart over een specifieke handeling of gedraging.³⁴ Een dergelijk stilzwijgen kan suggereren dat een internationale rechtsbron een bepaald gebied niet heeft gereguleerd³⁵, wat dan weer de toepassing van een *lex generalis* rechtvaardigt. In ieder geval was het Hof zelf van oordeel dat Resolutie 1244 *wel* voldoende duidelijkheid verschafte: de resolutie verbood een eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring *niet*. In beginsel betekent dit dat het Hof niet meer behoefde te analyseren of het algemene internationaal recht een dergelijke verklaring toeliet.³⁶ Toch heeft het Hof dit gedaan; en meer zelfs, het Hof toetste, enigszins verwarrend, *eerst* aan het algemeen internationaal recht, alvorens te toetsen aan Resolutie 1244 en het Grondwettelijk Kader (*lex specialis*).

Mogelijk wenste het Hof verheldering te bieden over de rechtmatigheid van *alle* eenzijdige onafhankelijkheidsverklaringen, en niet enkel van het *sui generis* geval Kosovo, waar een specifieke Veiligheidsraads-resolutie en een verordening uitgevaardigd door het VN-overgangsbestuur in het geding waren. In die zin is het advies van het Hof niet zo beperkt geformuleerd. Het Hof poneerde inderdaad als regel met algemene draagwijdte dat het internationaal recht *geen verbod* op eenzijdige onafhankelijkheidsverklaringen bevatte³⁷, behalve indien zij verbonden zijn met het onrechtmatig gebruik van geweld of andere ernstige schendingen van normen van algemeen internationaal recht (*jus cogens* in het bijzonder).³⁸ Omdat het Hof de vraag naar de rechtmatigheid van de onafhankelijkheidsverklaring losknoopte van de onderliggende vragen naar de rechtmatigheid van de secessie die zij bewerkstelligt, naar de gevolgen van de verklaring voor de erkenning van Kosovo, en naar het staatskarakter van Kosovo, kan men het Hof moeilijk ten kwade duiden dat het tot deze vaststelling kwam. Op de keper beschouwd is een ‘uitgeklede’ onafhankelijkheidsverklaring een binnenlandse rechtshandeling waarover het internationaal recht



weinig tot niets te zeggen heeft.³⁹

Volgens het Hof is er in het kader van het recht op zelfbeschikking in een koloniale context een positief recht op onafhankelijkheid.⁴⁰ Buiten dit scenario zou het internationaal recht het stilzwijgen over de rechtmatigheid van eenzijdige onafhankelijkheidsverklaringen bewaren (in die zin dat internationaal protest en internationale veroordeling grotendeels achterwege zijn gebleven), waaruit het Hof afleidt dat er zich geen nieuwe regel heeft gevormd die dergelijke verklaringen verbiedt.⁴¹ Met rechter Simma kunnen we ons opnieuw afvragen of het Hof niet in meer detail had moeten onderzoeken of het internationaal recht onafhankelijkheidsverklaringen toerekt of zelfs uitdrukkelijk toestaat, in plaats van 'niet verbiedt'.⁴²

Zoals Simma terecht aanhaalt, gaat deze zienswijze ('wat niet uitdrukkelijk is verboden, is toegelaten') terug op de *Lotus*-uitspraak van het Permanent Hof voor Internationale Justitie in 1927⁴³, waarin het Hof stelde dat statelijke rechtsmachtaanspraken rechtmatig zijn zolang zij niet zijn verboden door een regel van internationaal recht.⁴⁴ Het is veelzeggend dat dit beginsel, wat het specifieke geval van uitoefening van rechtsmacht op de volle zee betrof, vrij snel verdragsmatig aan de kant werd geschoven.⁴⁵ Meer algemeen lijkt in het rechtsmachtrecht tegenwoordig de (omgekeerde) regel te gelden dat wat niet uitdrukkelijk is toegestaan op basis van 'permissieve' rechtsmachtbeginselen, verboden is.⁴⁶

Wat de rechtmatigheid van eenzijdige onafhankelijkheidsverklaringen betreft, is het bij analogie niet uit te sluiten dat er zich in de praktijk een *backlash* voordoet, en dat er zich staatspraktijk zal vormen die eenzijdige onafhankelijkheidsverklaringen verbiedt. De opinie van het Hof dient zich immers aan als een doos van Pandora. Zij fungeert als stimulans voor onafhankelijkheidsverklaringen door andere regio's en valt moeilijk te verzoenen met het streven van de internationale gemeenschap naar stabiliteit.

Secessie

Hoewel de opinie van het Hof in de praktijk territoriale afscheidingen dreigt aan te moedigen⁴⁷, heeft het Hof niettemin duidelijk gesteld dat hem niet werd gevraagd een positie in te nemen over de rechtmatigheid van unilaterale secessies, maar enkel over de rechtmatigheid van een eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring.⁴⁸ Het stelde in die context enigszins

cryptisch dat "*it is entirely possible for a particular act – such as a unilateral declaration of independence – not to be in violation of international law without necessarily constituting the exercise of a right conferred by it.*"⁴⁹ Een entiteit kan dus eenzijdig haar onafhankelijkheid verklaren, ook al had ze geen positief recht op onafhankelijkheid of secessie. Zoals gezegd is een dergelijke restrictieve benadering van het begrip 'rechtmatigheid' voor kritiek vatbaar. In geval het Hof voor een bredere lezing had geopteerd, zonder daarom het verzoek van de Algemene Vergadering *per se* te herformuleren, had het wellicht wel de rechtmatigheid van secessie in de juridische analyse kunnen betrekken.⁵⁰

Een onderzoek naar de rechtmatigheid van secessie – het bijna onvermijdelijke gevolg van een onafhankelijkheidsverklaring – zou mogelijk opnieuw gebotst zijn op de grenzen van het internationaal recht: treedt het recht überhaupt regulerend op wanneer het om secessie gaat? In dit verband is de overweging van het Hof dat de draagwijdte van het beginsel van de territoriale integriteit beperkt is tot de sfeer van de interstatelijke betrekkingen veelzeggend.⁵¹ Hoewel die overweging betrekking heeft op eenzijdige onafhankelijkheidsverklaringen, is ze gezien haar algemeenheid ook toepasbaar op afscheidingen. Aangezien in een secessieproces nog niet als staat geconstitueerde entiteiten zich afscheiden van een bestaande staat (uiteraard met het oog op staatsvorming), behoort ook een dergelijk proces niet tot de sfeer van de interstatelijke betrekkingen, is het beginsel van de territoriale integriteit niet van toepassing, en lijkt het internationaal recht zich dus niet te verzetten tegen een secessie.

Deze beperkte lezing van territoriale integriteit lijkt echter niet gerechtvaardigd. Hoewel artikel 2 (4) van het VN-Handvest – dat de VN-lidstaten verbiedt geweld te gebruiken, of te dreigen met het gebruik van geweld, tegen de *territoriale integriteit* en politieke onafhankelijkheid van een andere staat – inderdaad slechts betrekking heeft op de interstatelijke betrekkingen, schrijft de evenzeer door het Hof aangehaalde Resolutie 2625 (1970) van de Algemene Vergadering een zekere internationale rechtspersoonlijkheid toe aan niet-statelijke actoren *binnen* een staatsverband, en bevestigt zij met name het recht op zelfbeschikking van volkeren. In het deel over zelfbeschikking linkt de resolutie het recht op zelfbeschikking zelfs uitdrukkelijk aan het beginsel van de territoriale integriteit, waar zij bepaalt dat het recht op zelfbeschikking niet mag worden geïnterpreteerd als "*authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the terri-*



torial integrity or political unity of sovereign and independent States ...".⁵² Het feit dat de resolutie slechts in de daarop volgende paragraaf de *interstatelijke* dimensie van de territoriale integriteit aanhaalt (waar zij bepaalt dat "[e]very State shall refrain from any action aimed at the partial or total disruption of the national unity and territorial integrity of any other State or country")⁵³, wijst erop dat de eerder geciteerde paragraaf betrekking heeft op de *intra-statelijke* dimensie van het beginsel van de territoriale integriteit: het is volkeren in beginsel niet toegelaten de territoriale integriteit van staten op wiens grondgebied zij zich bevinden, in het gedrang te brengen, bijvoorbeeld door zich af te scheiden.

De resolutie bepaalt wel dat het beginsel van de territoriale integriteit in een context van zelfbeschikking van volken enkel geldt voor staten "*conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples as described above and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour.*" Deze laatste passage vormt de basis voor de 'secessie als remedie', dit is een secessie die haar rechtmatigheid ontleent aan het repressieve en illegitieme karakter van de staat.⁵⁴

Dit betekent dat territoriale integriteit *wel* een intra-statelijke dimensie heeft (wat overigens ook wordt bevestigd door de verwijzingen naar de territoriale integriteit van de Federale Republiek Joegoslavië in Resolutie 1244 en annex), en dat het internationaal recht, of tenminste de Algemene Vergadering, territoriale integriteit ook als algemeen beginsel van de intra-statelijke betrekkingen hanteert, maar secessie als ultieme remedie achter de hand houdt.⁵⁵ Het Hof gaat echter volledig voorbij aan de problematiek van de secessie. Dat dit te wijten is aan het onzekere rechtskarakter van de paragraaf over secessie als remedie in Resolutie 2625⁵⁶, is weinig overtuigend, omdat het Hof zelf stelt dat de *hele* resolutie internationaal gewoonterecht weerspiegelt.⁵⁷ Wat plausibeler is, is dat het Hof de precieze interpretatie van de paragraaf met betrekking tot secessie als remedie liever uit de weg ging. Een en ander zou het Hof immers dwingen na te gaan in welke mate Servië het recht op zelfbeschikking van het Kosovaarse volk (voor zover het een volk is) heeft verwezenlijkt, of kan verwezenlijken, binnen een Servisch staatsverband. Een dergelijk onderzoek ligt politiek bijzonder gevoelig, en roept de bloedige geschiedenis van de Balkan opnieuw op.⁵⁸ Het is daarom maar de vraag of Servië, en met Servië de Algemene Vergadering, de vraag naar de rechtmatigheid van de secessie wel wenste te schuiven onder de vraag naar de rechtma-

tigheid van de eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring. Bij het stellen van die eerste vraag had Servië wellicht meer te verliezen dan bij het stellen van de tweede.

In een eerdere publicatie heb ik geargumenteed dat het beginsel van de secessie als remedie inderdaad van toepassing is op de situatie in Kosovo⁵⁹, maar dat aan de voorwaarden voor afscheiding wellicht niet is voldaan aangezien Servië, afgaande op de verregaande toegevingen die het bereid was te doen in de finale statusonderhandelingen, en gezien de politieke veranderingen in het land, in 2008 hoogstwaarschijnlijk *wel* het interne recht op zelfbeschikking van Kosovo op afdoende wijze kon verwezenlijken.⁶⁰ Ik zou daarom geadviseerd hebben dat de afscheiding van Kosovo niet rechtmatig was onder internationaal recht. Zoals eerder al gesteld ben ik ook van oordeel dat de eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo niet in overeenstemming was met Resolutie 1244 noch met het Grondwettelijk Kader voor Kosovo.⁶¹

Afsluitende bemerkingen

In zijn advies over Kosovo is het Internationaal Gerechtshof erin geslaagd de belangrijkste rechtsvragen te omzeilen. Het heeft zich beperkt tot de vraag of het internationaal recht een eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring verbiedt, wat uiteindelijk ook de vraag was die de Algemene Vergadering aan het Hof heeft voorgelegd. Door die vraag zo restrictief mogelijk te interpreteren, vermeed het uitspraak te moeten doen over de meer controversiële vragen of Kosovo een recht op afscheiding van Servië had, en of andere staten Kosovo mochten erkennen.

Dat Kosovo een recht op onafhankelijkheid heeft, impliceert geenszins dat Kosovo zich inderdaad mocht afscheiden, noch dat staten gerechtigd zijn Kosovo te erkennen. Het Hof maakte immers duidelijk dat het goed mogelijk is dat een eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring in overeenstemming is met het internationaal recht terwijl dat recht de verkla- rende entiteit toch niet het recht geeft om zich af te scheiden.⁶² Het Hof stelde ook dat het verzoek (en dus evenmin het advies), betrekking heeft op de *gevolgen* van de onafhankelijkheidsverklaring: het advies doet dus geen uitspraak over de vraag of Kosovo een staat is, noch over de effecten op de erkenningspraktijk van staten.⁶³ Rechter Skotnikov ging zelfs zo ver door te stellen dat het advies zich niet uitspreekt over de finale status van Kosovo, en dat het nog



steeds aan de Veiligheidsraad staat het uiteindelijke compromis over de status van Kosovo te bekrachtigen.⁶⁴

Praktisch gezien is het hoogst onwaarschijnlijk dat Kosovo en Servië opnieuw onderhandelingen over de status van Kosovo gaan voeren, of dat de Veiligheidsraad zal optreden. Veel staten zullen de bevestiging van de rechtmatigheid van de Kosovaarse onafhankelijkheidsverklaring ook zien als een rechtvaardiging van hun erkenning van Kosovo.⁶⁵ De poging van Servië om de Algemene Vergadering te overtuigen eenzijdige secessies te veroordelen lijkt vanuit dat oogpunt slechts een achterhoedegevecht te zijn.⁶⁶ Niettemin kan een resolutie van de Algemene Vergadering die het Internationaal Gerechtshof de wacht aanzegt, of ten minste de principiële onrechtmatigheid van secessie (behoudens enkele uitzonderingen) bevestigt, de ongewenste gevolgen milderden die het advies van het Hof voor de stabiliteit van de internationale betrekkingen heeft.⁶⁷ Zoals de Kosovo-saga pijnlijk duidelijk maakt, schiet het internationaal recht op dit moment immers ernstig tekort in het reguleren van onafhankelijkheidsverklaringen en territoriale afscheidingen als manifestaties van de externe zelfbeschikking van volken.⁶⁸

Noten

- 1 Cedric Ryngaert is Docent internationaal recht verbonden aan de K.U. Leuven en Universiteit Utrecht.
- 2 Artikel 65 (1) van het Statuut van het Internationaal Gerechtshof.
- 3 Judgments of the Administrative Tribunal of the ILO upon Complaints Made against Unesco, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1956, p. 86).
- 4 Zie met name het advies over de bouw van een muur in de bezette Palestijnse gebieden door Israël, dit is het laatste advies van het Hof voor het Kosovo-advies. *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004 (I), p. 156, para. 44.
- 5 PCIJ, *Eastern Carelia*, Advisory Opinion, PCIJ Rep Series B No 5; 2 AD 394.
- 6 A. AUST, "Advisory Opinions", 1, *Journal of International Dispute Settlement*, 123, (2010).
- 7 Advies, paragrafen 27 en 33.
- 8 *Id.*, para 34.
- 9 *Id.*, para 35.
- 10 *Id.*, paragrafen 40-47.
- 11 Zie ook de individuele opinie van rechter Sepulveda, para 35 ("Many of the legal issues involved in the present case require the guidance of the Court.").
- 12 Art. 12 (1) van het VN-Handvest; advies para 40. *Contra* de individuele opinies van rechter Tomka, para 5 ("I fail to see any 'sufficient interest' for the Assembly in requesting the opinion"), rechter Keith, paragrafen 11-17 (die aanvoert dat het belang van de Algemene Vergadering te minimaal is, en dat het Hof zijn advies dus diende te weigeren), rechter Bennouna,

na, paragrafen 2-21 (die argumenteert dat de beslissing over de status van Kosovo geen zaak is voor de Algemene Vergadering maar wel voor de Veiligheidsraad, onder wiens 'exclusieve jurisdictie' de situatie in Kosovo het afgelopen decennium viel), rechter Skotnikov, para 9 (die stelt dat het Hof zich op ongerechtvaardigde wijze substitueert voor de Veiligheidsraad).

- 13 UNMIK Verordening 2001/9.
- 14 Advies, para 88.
- 15 Commentaar punt (6) bij artikel 9 van de Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, 2009, GAOR, Sixty-fourth session, Supplement No.10, UN Doc A/64/10, p. 79 ("Although the question of the legal nature of the rules of the organization is far from theoretical for the purposes of the present article, since it affects the applicability of the principles of international law with regard to responsibility for breaches of certain obligations arising from rules of the organization, paragraph 2 does not attempt to express a clear-cut view on the issue. It simply intends to say that, to the extent that an obligation arising from the rules of the organization has to be regarded as an obligation under international law, the principles expressed in the present article apply.").
- 16 Zie bijvoorbeeld de individuele opinie van rechter Yusuf, para 3 ("In enacting legislation for the provisional administration of Kosovo, the Special Representative of the Secretary-General (SRSG) may have derived his authority from resolution 1244 of the United Nations Security Council, but he was primarily acting as a surrogate territorial administrator laying down regulations that concerned exclusively the territory of Kosovo and produced legal effects at the domestic level.").
- 17 Advies, para 105.
- 18 Het Grondwettelijk Kader verbiedt het eenzijdig uitroepen van de onafhankelijkheid niet expliciet. Wel bepaalt hoofdstuk 8.1 (o) van dit Kader dat het voeren van de buitenlandse betrekkingen (zoals de betrekking met Servië) een exclusieve bevoegdheid van de Speciale VN-Vertegenwoordiger is. Hoofdstuk 9.1.26 somt de bevoegdheden van de Kosovaarse assemblee op – niet verrassend staat het eenzijdig uitroepen van de onafhankelijkheid niet op de lijst.
- 19 Advies, paragrafen 105 en 109.
- 20 Advies, para 105.
- 21 Zie ook de individuele opinie van rechter Koroma, para 5 ("Under an intent-oriented approach, such groups merely have to show that they intended to be someone else when carrying out a given act, and that act would no longer be subject to international law specifically developed to prevent it.").
- 22 Zie de individuele opinie van rechter Bennouna, para 46 ("If such reasoning is followed to its end, it would be enough to become an outlaw, as it were, in order to escape having to comply with the law.").
- 23 Zie ook de individuele opinie van rechter Tomka, para 34.
- 24 Advies, paragrafen 106-107.
- 25 Zie de individuele opinie van rechter Bennouna, paragrafen 59-60.
- 26 M. Ahtisaari, Kosovo Settlement proposal, UN Doc. S/2007/168, para 30 ("independence with international supervision is the only viable option").
- 27 Zie ook de individuele opinies van rechter Tomka, paragrafen 19-21, en rechter Sepulveda, para 32.
- 28 Resolutie 1244 (1999), para 11(f). Zie ook para 11(a) en (c) betreffende de ontwikkeling van voorlopige instellingen "pending a political settlement".
- 29 Zie ook de individuele opinie van rechter Koroma, paragrafen 11-16.
- 30 Advies, para 114.
- 31 "Decides that the main responsibilities of the international civil presence will include ..." Advies, para 115.
- 32 Zie ook de individuele opinies van rechter Tomka, para 28



- ("the notion of a settlement is clearly incompatible with the unilateral step-taking by one of the parties aiming at the resolution of the dispute against the will of the other"), en van rechter Skotnikov, para 14 ("In other words, the Security Council, in the view of the majority, has created a giant loophole in the régime it established under resolution 1244 by allowing for a unilateral 'political settlement' of the final status issue. Such an approach, had it indeed been taken by the Council, would have rendered any negotiation on the final status meaningless. Obviously, that was not what the Security Council intended when adopting and implementing resolution 1244.").
- De eis in para 15 van Resolutie 1244 dat "the KLA and other armed Kosovo Albanian groups end immediately all offensive actions and comply with the requirements for demilitarization as laid down by the head of the international security presence in consultation with the Special Representative of the Secretary-General" kan mijns inziens niet *a contrario* worden geïnterpreteerd als zou ze uitsluiten dat andere Kosovaarse groepen of vertegenwoordigers in het geheel niet gebonden zijn door de resolutie. Er anders over beslissen zou de *effectivité* van de resolutie te niet doen.
- 33 Advies, para 114.
 - 34 Individuele opinie van rechter Simma, para 9.
 - 35 *Id.*
 - 36 Zie ook de individuele opinie van rechter Skotnikov, para 17 ("The only law applicable for the purpose of answering the question posed by the General Assembly is the *lex specialis* created by Security Council resolution 1244").
 - 37 Advies, para 79.
 - 38 *Id.*, para 81.
 - 39 Vergelijk de individuele opinie van rechter Skotnikov, para 17 ("General international law simply does not address the issuance of declarations of independence ... Declarations of independence may become relevant in terms of general international law only when considered together with the underlying claim for statehood and independence ...").
 - 40 Advies, para 79 ("During the second half of the twentieth century, the international law of self-determination developed in such a way as to create a right to independence for the peoples of non-self-governing territories and peoples subject to alien subjugation, domination and exploitation").
 - 41 *Id.*
 - 42 Simma, J., individuele opinion, para 10.
 - 43 *Id.*, paragrafen 2-5.
 - 44 PCIJ, *SS Lotus* (France v Turkey), PCIJ Reports, Series A, No. 10 (1927), pp. 18-19.
 - 45 Zie artikel 11 van het Verdrag over de Volle Zee van 1958, en artikel 97 (1) van de VN-Zeerechtverdrag van 1982.
 - 46 C. RYNGAERT, *Jurisdiction in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2008, 27-29.
 - 47 Zie ook de individuele opinies van rechters Yusuf, para 6, en Koroma, para 4.
 - 48 Advies, para 56.
 - 49 *Id.*
 - 50 Zie ook de individuele opinies van rechter Simma, para 7, en rechter Yusuf, para 5.
 - 51 Advies, para 80.
 - 52 Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, G.A. res. 2625, Annex, 25 UN GAOR, Supp. (No. 28), U.N. Doc. A/5217 at 121 (1970), para 5 (7).
 - 53 *Id.*, para 5 (8).
 - 54 Op basis hiervan kan Vlaanderen zich bijvoorbeeld niet op rechtmatige wijze afscheiden van België.
 - 55 Ik ga dan ook niet akkoord met de ongekwalficeerde afwijzing van de rechtmatigheid van unilaterale (dit is non-consensuele) secessie door rechter Koroma in zijn individuele opinie, para 22, waar hij stelt dat "[n]ot even the principles of equal rights and self-determination of peoples as precepts of international law allow for the dismemberment of an existing State without its consent."
 - 56 Zie bijvoorbeeld G. ARANGIO-RUIZ, *The UN Declaration on Friendly Relations and the System of the Sources of International Law*, Alphen aan de Rijn, Sijthoff, 1979, 89-97.
 - 57 Advies, para 80. Het Hof verwijst naar haar vroegere rechtspraak in *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua v. United States of America*, Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, pp. 101-103, paras. 191-193.
 - 58 Dit is nochtans waarop rechter Cançado-Trindade op leek aan te sturen in zijn (71 pagina's lange!) individuele opinie, waarin hij het Hof bekritiseerde omdat het te weinig aandacht besteedde aan de onderliggende feiten en de grote humanitaire crisis in Kosovo. Zie in het bijzonder paragrafen 178-179 van zijn opinie, waarin hij stelde dat het Hof meer aandacht had moeten besteden para 5 (7) van Resolutie 2625.
 - 59 Zie ook individuele opinie van rechter Yusuf ("Given this specific context there was, in my view, sufficient material before the Court to allow it to assess whether the situation in Kosovo reflected the type of exceptional circumstances that may transform an entitlement to internal self-determination into a right to claim separate statehood from the parent State.").
 - 60 C. RYNGAERT & C. GRIFFIOEN, "The Relevance of the Right to Self-determination in the Kosovo Matter", 8, *Chinese Journal of International Law*, 573-587 (2009).
 - 61 *Idem* de individuele opinie van rechter Koroma, para 9.
 - 62 Advies, para 56.
 - 63 Advies, para 51.
 - 64 Individuele opinie van rechter Skotnikov, para 18.
 - 65 Wel heeft slechts één staat (Honduras) Kosovo erkend sinds het Hof zijn advies gaf. Zie <http://www.kosovothanksyou.com/> (geconsulteerd op 8 september 2010).
 - 66 Zie voor de tekst van de door Servië op 28 juli 2010 bij de VN ingediende ontwerpresolutie: http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2010&mm=07&dd=28&nav_id=68748.
 - 67 Een dergelijke resolutie kan de *opinio juris* (rechtsovertuiging) leveren voor de vorming van een norm van internationaal gewoonterecht. Zie over de rol van resoluties van de Algemene Vergadering in de vorming van internationaal gewoonterecht: Final Report of the International Law Association's Committee on Formation of Customary (General) International Law, London, ILA, 2000, pp. 54-56.
 - 68 Zie ook C. TAMS, "The Kosovo Opinion", *EJIL Talk*, 6 August 2010.



Actualiteit:

Het Internationaal Gerechtshof erkent de vereiste van grensoverschrijdende milieu-effectbeoordeling

door Jan De Mulder¹

Op 20 april 2010 velde het Internationaal Gerechtshof het langverwachte arrest in het dispuut tussen Argentinië en Uruguay.² Argentinië startte deze zaak tegen het veel kleinere buurland in 2006. De aanleiding betrof de beslissing van Uruguay om de bouw van zeer vervuilende papierfabrieken langs de grensrivier Uruguay toe te laten. De vergunningen waren volgens Argentinië verleend zonder naleving van de gepaste overlegprocedures. Dat land stelde ook dat de vervuiling door de exploitatie van de papierfabriek tot ernstige milieuschade zou leiden en dat daarbij het Grensverdrag over het Statuut van de Uruguay Rivier van 1975 ('Statuut') niet was nageleefd.³

Het Internationaal Gerechtshof besloot echter dat de papierfabriek operationeel kon blijven ondanks het feit dat Uruguay door de verlening van de vergunning het Statuut niet had nageleefd. Het Hof vond ook dat Uruguay de verplichting tot informeren van Argentinië over de bouw van de fabriek niet had nageleefd. Maar het Hof vond tevens dat Uruguay niet was tekort geschoten in zijn substantiële verplichting om het leefmilieu te beschermen, overeenkomstig het Statuut. Volgens het Hof had Argentinië onvoldoende bewezen dat de papierfabriek schade toebracht aan de rivier.

Deze zaak was voor het Internationaal Gerechtshof nog maar de tweede milieuzak na de Gabčíkovo-Nagymaros Project zaak.⁴ Deze zaak illustreert de moeilijkheden en gevoeligheden wanneer economische ontwikkelingsdoelstellingen moeten worden verzoend met vereisten op het vlak van milieubescherming.

Achtergrond, feiten en chronologie van het dispuut

In 2003 en 2005 verleenden de autoriteiten in Uruguay vergunningen aan de Spaanse en Finse ondernemingen (respectievelijk Ence en Botnia) voor de constructie en exploitatie van twee papierfabrieken aan de oevers van de Uruguay rivier. Het stroomgebied van deze 1800 km lange rivier omvat 339.000 km². De rivier is vervuild zowel door de intensieve bemesting in de landbouw als door de industriële polutie (in hoofdzaak aan de Argentijnse kant). De pa-

pierfabrieken werden op het grondgebied van Uruguay gepland wegens de beschikbaarheid van houtpulp. In de periode tussen 1969 en 1999 werden de graslanden in Uruguay in hoge mate beplant met snelgroeende Eucalyptus bomen.⁵ Waarnemers van het milieubeleid in beide landen omschreven het dispuut als hypocriet in het licht van de geringe inspanningen door beide oeverstaten om de historische vervuiling van de Uruguay rivier aan te pakken.⁶

De investering voor de constructie van de papierfabriek in Fray Bentos, een stadje met ongeveer 23.000 inwoners beliep 1.2 miljard US \$. De locatie van de fabriek is op 25 kilometers van de Argentijnse stad Gualeguaychú, een populaire toeristische bestemming met zowat 80.000 inwoners. De projecten moesten niet alleen de lokale economie aanzwengelen na de teloorgang van de vleesverwerkende nijverheid, maar zou ook het BNP van Uruguay met 1,6 % doen stijgen en voor 8.000 jobs zorgen.⁷

De grootschaligheid van de investeringen impliceerde ook multilaterale financiering.⁸ Op 21 november 2006, keurden de International Finance Corporation (IFC) en de Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) een investering van 170 miljoen US \$ door IFC en een garantie van 350 miljoen US \$ door MIGA goed. Ngo's – met de Argentijnse ngo *Centro de Derechos Humanos y Ambiente* (CEDHA) in het bijzonder – kloegen deze financiering aan en argumenteerden dat IFC and MIGA de *Equator Principles* negeerden.⁹ Alvast één investeerder trok zich als gevolg van deze bezwaren uit het project terug. Hoewel CEDHA een klacht indiende bij het IFC, overeenkomstig de *compliance* procedure van deze instelling; een klacht indiende tegen Uruguay bij de Inter-American Commission on Human Rights en rechtszaken opstartte in beide oeverstaten, trokken deze organisaties uiteindelijk aan het kortste eind.

De milieubezwaren betroffen zowel de lozing van chemische stoffen (zoals dioxines) als de bedreiging van fauna en flora en de oogsten.¹⁰ In tegenstelling tot de door Uruguay verwachte baten, zag men van Argentijnse kant enkel kosten in de vorm van schade aan landbouw, visvangst, onroerende goederen, (eco)toerisme en (verminderde) tewerkstelling.

In januari 2006 verklaarde Argentinië naar het Internationaal Gerechtshof te stappen. De spanning tus-



sen de oeverstaten nam immers toe en de protesten van de lokale bewoners en activisten werden steeds heviger. In maart van dat jaar werden de constructiewerken onderbroken en werden ook de wegblokkades opgeheven. De presidenten van beide staten kondigden onderhandelingen aan die echter niet resultaten leidden. Dit had nieuwe blokkades door milieuactivisten tot gevolg.

Op 4 mei 2006 startte Argentinië de procedure bij het Internationaal Gerechtshof en diende het tevens een verzoekschrift voor voorlopige maatregelen in. Argentinië beriep zich op twee substantiële rechten:

- 1) Uruguay moest de vervuiling voorkomen en diende tevens maatregelen te treffen om de vervuiling te controleren in overeenstemming met de internationale standaarden;
- 2) de opschorting van de constructiewerken voor de papierfabrieken was noodzakelijk om Argentinië's rechten te vrijwaren omdat de mogelijke schade ten gevolge van de uitbating van de papierfabrieken (schade aan de volksgezondheid en het riviermilieu) niet door financiële middelen zou kunnen gecompenseerd worden.

Argentinië stelde dat Uruguay door de eenzijdige vergunningverlening voor de papierfabrieken, het Verdrag over het Statuut van de Uruguay Rivier had geschonden.¹¹

Het Internationaal Gerechtshof besliste echter in zijn *Order* van 13 juli 2006 dat er geen voorlopige maatregelen nodig waren.¹² Het Hof was niet overtuigd dat procedurefouten of de voortzetting van de constructiewerkzaamheden tot onomkeerbare schade zou leiden indien Argentinië in het gelijk zou worden gesteld in het eindarrest. Het Hof herinnerde de partijen aan hun verbintenissen volgens het internationale recht en het Statuut: raadpleging, samenwerking en terughoudendheid om het conflict niet te laten escaleren.

Wegens de toenemende druk veranderde het Spaanse Ence in september 2006 zijn plannen en werd overeenstemming bereikt met de autoriteiten van Uruguay en Argentinië over een nieuwe locatie. De planning voor het Botnia-Orion project ging echter door. Gesprekken in juli 2007 onder de supervisie van de Spaanse koning Juan Carlos mondten niet uit in een vergelijk. Op 13 november 2007 publiceerde het IFC een rapport van twee onafhankelijke, externe consultants die stelden dat de Orion papierfabriek klaar was en beantwoordde aan de milieu- en sociale vereisten van het IFC en de internationale standaarden op het vlak van best beschikbare technologie (BBT). Het IFC beschikte ook over een geactualiseerd Environmental and Social Action Plan (ESAP) waarin werd aangetoond dat Botnia de voorwaarden

naleefde die werden vereist voor de financiering van het project. De opstart van de exploitatie in november 2007 leidde echter meteen tot heel wat klachten over geurhinder. De nieuwe president van Argentinië maakte van haar inauguratie in december 2007 gebruik om deze burenhinder aan te klagen.

Op 19 april 2010 - de dag voor het arrest - publiceerde het IFC een tweede milieuraapport waarin al het positieve uit het vorige monitoringrapport van 19 maart 2009 werd herhaald en bevestigd.¹³

Enkele aspecten van het arrest

Het Statuut als basislijn

Het arrest van het Internationaal Gerechtshof is in grote mate gebaseerd op elementen uit het Statuut, dat in werking trad op 18 september 1976. Beide oeverstaten beogen met het Statuut alle activiteiten waarbij de natuurlijke hulpbronnen langs de Uruguay Rivier zijn betrokken te regelen. Voor de verdere uitvoering werd ook een Administratieve Commissie ('CARU')¹⁴ opgericht. Deze is belast met de regulering en coördinatie van alle werkzaamheden van een partij die de Uruguay Rivier kunnen beïnvloeden.

Met dertien stemmen tegen één stelde het Hof dat Uruguay zijn procedurele verplichtingen volgens de Artikelen 7 tot 12 van het Statuut niet had nageleefd.¹⁵ Maar verdere conclusies trok het Hof niet want deze vaststelling moest volstaan als genoegdoening voor Argentinië. Daarenboven vond het Hof met elf stemmen tegen drie, dat Uruguay zijn substantiële verplichtingen volgens de Artikelen 35, 36 en 41 van het Statuut had nageleefd.

Multilaterale milieuverdragen

Het Hof interpreteerde geen andere multilaterale milieuverdragen ondanks de poging van Argentinië daartoe. Het Hof merkte op dat Artikel 41(a) van het Statuut - dat als doel heeft het aquatisch milieu van de Uruguay rivier te beschermen en te behouden door het vaststellen van regels en het treffen van passende maatregelen door beide Partijen overeenkomstig de toepasselijke internationale overeenkomsten - niet inhoudt dat die overeenkomsten daardoor in het Statuut zijn geïncorporeerd, maar de Partijen enkel verplicht om hun wetgevende bevoegdheden in overeenstemming hiermee uit te oefenen.¹⁶ Het Hof stelde eveneens dat het geen bevoegdheid had om te oordelen of Uruguay volgens zijn internationale verbintenissen van andere overeenkomsten had gehandeld want de overeenkomsten waarnaar Argentinië verwees vielen volgens het Hof buiten



het toepassingsgebied van Artikel 60 van het Statuut. Volgens dat Artikel 60 kan elke Partij een geschil dat niet door onderhandeling is opgelost aan het Internationaal gerechtshof voorleggen. Het Hof stelde echter dat de eisen van Argentinië over de geluid-, geur- en visuele hinder niet onder de bevoegdheid van het Hof vielen want ze houden geen verband met de interpretatie of toepassing van het Statuut zoals bedoeld in Artikel 60 ervan.¹⁷

Duurzame ontwikkeling

Het Hof verwees naar zijn arrest in de *Gabčovo-Nagymaros zaak*, waarin werd gesteld dat het concept van duurzame ontwikkeling de noodzakelijke verzoening tussen economische ontwikkeling en milieubescherming het best uitdrukt. Het is echter aan de Partijen zelf om tot een oplossing te komen die rekening houdt met de doelstellingen van het Verdrag.¹⁸ In de *Gabčovo-Nagymaros zaak*, werd het concept van duurzame ontwikkeling niet meer uitgediept. Rechter C. Weeramantry bracht wel een *separate opinion* waarin hij *sustainable development* definieerde als een principe met normatieve waarde dat integraal deel uitmaakt van het hedendaagse internationaal recht. In de *Pulp Mills zaak* heeft het Hof de gelegenheid niet te baat genomen om dit aspect verder te verkennen. Integendeel, het heeft zijn positie eerder ingeperkt op een vrij repetitieve manier: “Regarding Article 27, it is the view of the Court that its formulation reflects not only the need to reconcile the varied interests of riparian States in a transboundary context and in particular in the use of a shared natural resource, but also the need to strike a balance between the use of the waters and the protection of the river consistent with the objective of sustainable development. (...) it is the opinion of the Court that Article 27 embodies this interconnectedness between equitable and reasonable utilization of a shared resource and the balance between economic development and environmental protection that is the essence of sustainable development.”¹⁹

Milieueffectbeoordeling

In de paragrafen 203 tot 219 van het arrest behandelt het Hof de relevante elementen betreffende het instrument milieueffectbeoordeling. Het Hof stelde vast dat de Partijen – met het oog op de naleving van hun verplichtingen volgens Artikel 41 van het Statuut en het internationaal recht – verplicht zijn een milieueffectbeoordeling uit te voeren wanneer ze activiteiten plannen die mogelijks grensoverschrijdende schade kunnen veroorzaken.

Het Hof erkende dus milieueffectbeoordeling als een praktijk die tijdens de recente jaren zodanig werd

aanvaard door Staten dat het thans kan beschouwd worden als een vereiste volgens het internationaal recht. Het Hof vond dat het vereiste tot uitvoering van een milieueffectbeoordeling gekoppeld is aan het risico dat een voorgestelde industriële activiteit een aanzienlijk negatieve impact kan hebben in een grensoverschrijdende context, en in het bijzonder op een gedeelde hulpbron.

Het Hof stelde voorts dat het vereiste van een milieueffectbeoordeling ook moet gezien worden als de toepassing van: “*due diligence, and the duty of vigilance and prevention which it implies, would not be considered to have been exercised, if a party planning works liable to affect the regime of the river or the quality of its waters did not undertake an environmental impact assessment on the potential effects of such works.*”²⁰

Aldus bevestigde het Hof niet alleen de internationale milieuverplichtingen van Staten maar vond het bovendien dat het negeren van die verplichtingen of tekortkomingen bij een zorgvuldige milieueffectbeoordeling die Staten kan worden aangerekend, zelfs indien het project een privé initiatief is maar niettemin werd vergund door een overheid.²¹

Enkele vaststellingen

In dit arrest erkent het Hof het belang en de waarde van de milieueffectbeoordeling, zowel als een procedureel als een inhoudelijk beleidsinstrument. Het trekt ook de aandacht op het UNECE Espoo Verdrag (en het *Protocol on Strategic Environmental Assessment*)²², hoewel het Hof de verwijzing door Argentinië naar dat Verdrag verwierp. Door de milieueffectbeoordeling ook te koppelen aan *due diligence* vereisten gaf het Hof een duidelijk signaal over de potentiële impact van het instrument milieueffectbeoordeling.

Dat instrument omhelst eigenlijk een in elkaar verstrengeld drieluik van dimensies: informatie, consultatie en participatie. Dat blijkt ook uit het verloop van deze zaak. Hoewel de NGO's daarin een belangrijke rol speelden, hebben ze de strijd niet gewonnen. Het argumentenarsenaal dat het Hof ontwikkelde zorgde voor de gegarandeerde voortzetting van de exploitatie van de pulpfabrieken op Uruguay's grondgebied. Het Hof voelde zich evenmin geroepen om het concept duurzame ontwikkeling wat nader te exploreren.

Noten

- 1 Jan De Mulder is raadgever bestuurszaken bij de Vlaamse Vertegenwoordiging op de Permanente Vertegenwoordiging



- van België bij de EU en vrijwillig medewerker bij het Maritiem Instituut-Ugent.
- Deze bijdrage is de ingekorte Nederlandse versie van zijn casenote "International Court of Justice judgement on the paper mill dispute between Argentina and Uruguay recognizes the requirement of Environmental Impact Assessment in a transboundary context" gepubliceerd in de *Review of European Community & International Environmental Law*, (Vol. 19, Issue 2, juli 2010, pp. 263-269). Een uitgebreide Nederlandstalige versie verschijnt in het *Tijdschrift voor Milieurecht* eind 2010.
- 2 Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Judgment of 20 April 2010, International Court of Justice ; zie: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf>>. Hierna: "Pulp Mills on the River Uruguay".
 - 3 Treaty on the Statute of the River Uruguay (Salta, 26 februari 1975), zie: <http://untreaty.un.org/unts/60001_120000/10/4/00018191.pdf>.
 - 4 Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia), Judgment of 25 September 1997 [1997] I.C.J. 78 (sept. 25), 37 ILM 162 (1998).
 - 5 C.R. PAYNE, "Pulp Mills on the River Uruguay: The International Court of Justice Recognizes Environmental Impact Assessment as a Duty under International Law", 14:9, *ASIL Insights*, 22 april 2010, zie: <<http://www.asil.org/files/insight100422pdf.pdf>>.
 - 6 S. HAGER, "ICJ Decision on Uruguay/Argentina River Factory Case", *Impunity Watch*, 21 april 2010, zie: <http://impunitywatch.com/?p=10332>.
 - 7 Volgens de Argentijnse NGO Centro de Derechos Humanos y Ambiente, opereert Botnia in een volledig taxvrije zone, en stelt men slechts 300 personen te werk. Zie: "ICJ Rules on pulp mill case: World Bank's IFC, Nordea, Calyon and Finnvera Complicit in Violations of International Law", 20 april 2010, beschikbaar op: <http://www.cedha.org.ar/en/more_information/icj-rules.php>.
 - 8 De investeerders omvatten Nordea (een Zweedse particuliere bank), Calyon (Franse Credit Lyonnais), en Finnvera (het Finse staatsagentschap voor Export Credit). "The Dutch bank, ING, decided to pull US\$480 million in financing following a verdict by the IFC's Compliance Advisory Ombudsman, which agreed with the local community on alleged violations of the project of the IFC's Social and Environmental Safeguards". Zie "ICJ Rules on pulp mill case", n. 7 hiervoor.
 - 9 De 'Equator Principles' beogen de verbetering van de sociale en milieu-impacten van (grootschalige) projectfinanciering. In de afdwinging van de toepassing van die Equator Principles spelen NGO's een fundamentele rol, zoals ook deze zaak bewijst. Zie: F. AMALRIC, "The Equator Principles: A Step Towards Sustainability?", *CCRS Working Paper*, N° 01/05, University of Zurich, januari 2005, 20, te raadplegen op <http://www.humanrights.ch/home/upload/pdf/050726_equatorprinciples_uniZH2005.pdf>.
 - 10 "A paper settlement: A ruling by the International Court of Justice should end a nasty dispute", *The Economist*, 22 april 2010. Zie ook: P.H.F. BEKKER, "Argentina-Uruguay Environmental Border Dispute Before the World Court", 10:11, *ASIL Insights*, 16 mei 2006, te raadplegen op: <http://www.asil.org/insights_2006.cfm>, Deze auteur stelt: "... The project consists of two greenfield eucalyptus Kraft pulp mills using Elemental Chlorine Free (ECF) technology to produce air-dried pulp (ADP). ADP is the primary raw material for the production of paper and paper-related products. In contrast to the Totally Chlorine Free (TCF) bleaching process, ECF technology results in the emission of dioxins through the use of chlorine dioxide. The plants will produce a combined total of about 1.4 million tons of pulp annually"; Zie ook: L. EGAN, "Argentina, Uruguay Split over Planned Pulp Mills", *Washington Post*, 14 augustus 2005, A16; Over de negatieve milieueffecten van de Eucalyptus aanplanten in Uruguay, zie: K. DONOVAN, "A beneficial Uruguayan pulp mill: pulp fiction?", *Council on Hemispheric Affairs*, 30 januari 2007, te raadplegen op <<http://www.coha.org/ca-beneficialuruguayan-paper-mill-pulp-fiction/>>.
 - 11 Dit verdrag installeerde "the joint machinery necessary for the optimum and rational utilization of the River Uruguay", zie Artikel 1 van dat verdrag.
 - 12 Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Provisional Measures, Order of 13 July 2006, I.C.J. Reports 2006, p. 113.
 - 13 De beoordelingen werden door dezelfde onafhankelijke consultant (EcoMetrix Incorporated) opgemaakt: EcoMetrix, "Environmental Performance Review: 2008 Monitoring Year", april 2010, te raadplegen op: <http://www.ifc.org/ifcext/disclosure.nsf/content/Uruguay_Pulp_Mills>. Het 2de rapport bevat geen nieuwe bevindingen maar bevestigt dat de fabrieksexploitatie beantwoordt aan de vooropgestelde luchten waterkwaliteitsnormen van de Cumulative Impact Study and Environmental Impact Assessment (vereist door IFC), en binnen de limieten van de milieuvergunning (verleend door de Uruguayaanse regulator DINAMA) opereert.
 - 14 Zie: "The River Uruguay Executive Commission - Comisión Administradora del Río Uruguay" (CARU, undated), 38, te raadplegen op: <<http://www.caru.org.uy/publicaciones/The-River-Uruguay-executive-commission-Uruguay-Paysandu.pdf>>.
 - 15 Zie Para. 269 van het arrest "Pulp Mills on the River Uruguay".
 - 16 Zie Para. 62 van het arrest "Pulp Mills on the River Uruguay".
 - 17 Zie Para. 52 van het arrest "Pulp Mills on the River Uruguay".
 - 18 Gabčíkovo-Nagymaros Project, (Hungary/Slovakia), Judgment, I.C.J. Reports 1997, p. 78, paras. 140-141). See also: B. KWIATKOWSKA, "The contribution of the International Court of Justice to the Development of the Law of the Sea and Environmental Law", *Review of European Community & International Environmental Law*, 1999, Vol. 8 Issue 1, p. 11-12; also: P. WILLIAMS, "International environmental dispute resolution: the dispute between Slovakia and Hungary concerning construction of the Gabčíkovo and Nagymaros dams", *Columbia Journal of Environmental Law*, 19, no. 1, 1994.
 - 19 Zie Para. 177 van het arrest "Pulp Mills on the River Uruguay".
 - 20 Zie Para. 204 van het arrest "Pulp Mills on the River Uruguay".
 - 21 SUN KIM, "Environmental Impact Assessments as a Requirement under General International Law: Pulp Mills on the River Uruguay case, Argentina v. Uruguay", *RightRespect*, 4 mei 2010, te raadplegen op: <<http://www.rightrespect.com/2010/05/04/environmental-impact-assessment-is-a-requirement-under-general-international-law-pulp-mills-on-the-river-uruguay-case-argentina-v-uruguay/>>; Zie over staatsaansprakelijkheid en milieueffectbeoordeling ook: J. DE MULDER, "The expansion of environmental assessment in international law: the Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Espoo Convention", *Environmental Law & Management*, 18, 2006, 279.
 - 22 Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo, 25 February 1991); Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Espoo Convention (Kiev, 21 May 2003; entered into force on 11 July 2010), te raadplegen op: <<http://www.unece.org/env/eia/welcome.html>>.



Extra:

De bescherming van milieumigranten: beleidsaanbevelingen van een VN-Summer Academy

door Michèle MOREL¹

Inleiding

Het Instituut voor Milieu en Menselijke Veiligheid van de VN-Universiteit (*United Nations University – Institute for Environment and Human Security, UNU-EHS*), organiseert jaarlijks, in samenwerking met Munich Re Foundation, een Summer Academy rond een thema gerelateerd aan sociale kwetsbaarheid (*social vulnerability*).² De Summer Academy van 2010, die plaats had van 25 tot 31 juli in Hohenkammer (Duitsland), focuste op de bescherming van milieumigranten vanuit beleidsperspectief. Twintig doctoraatsonderzoekers uit dertien verschillende landen en experts uit de academische wereld, de Europese Commissie, de Raad van Europa, de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en de VN-Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen zaten bijeen en bespraken de problematiek tijdens een reeks van werkgroepen en rondetafeldiscussies. De bevindingen van deze Summer Academy, geformuleerd als beleidsaanbevelingen, worden geïntegreerd in de lopende VN-klimaatonderhandelingen via de *side events* van de UNU-EHS. Dit artikel bespreekt een deel van de resultaten van de Summer Academy.



UNITED NATIONS
UNIVERSITY

UNU-EHS

Institute for Environment
and Human Security

56

De problematiek van milieumigratie is ondertussen een *hot topic* geworden. Politieke wetenschappers, juristen, antropologen, geografen en ecologen komen bijeen om te debatteren over het bestaan van milieumigranten, hun aantal, de oorzaken van hun vlucht en het bestaande of te ontwikkelen institutioneel, beleids- en juridisch kader. Terwijl migratie een eeuwenoude strategie is ter aanpassing aan wijzigende (milieu-)omstandigheden, is het de steeds toenemende aandacht voor het fenomeen van klimaatverandering die er toe heeft geleid dat academici, beleidsmakers en de ngo-gemeenschap hun aandacht zijn gaan richten op diegenen die worden gedwongen hun thuis te verlaten als gevolg van milieuveranderingen.

Globale milieuveranderingen (zoals droogte, woestijning, overstromingen en stormen) dwingen steeds meer mensen op zoek te gaan naar een betere plek om te leven. De vele schattingen van de huidige en toekomstige aantallen milieumigranten verschillen in grote mate, maar ze spreken allen over 'miljoenen mensen'. En één ding is zeker: de aantallen stijgen. Een alomvattende oplossing voor het probleem van milieumigratie vereist aandacht voor zowel elementen van *preventie* als elementen van *remedie*. Indien we deze elementen vertalen naar strategieën, kunnen we stellen dat de preventie van gedwongen milieumigratie wordt nagestreefd via de strategie van *adaptatie*, terwijl het remediëren van de situatie van diegenen die op de vlucht zijn gebeurt via de strategie van *bescherming*.



De tabel hieronder geeft een overzicht van de aanbevolen beleidsopties, ontwikkeld tijdens de Summer Academy, voor de bescherming (in de ruime zin) van milieumigranten. Deze beleidsopties zijn volledig complementair ten opzichte van elkaar. Het is met andere woorden geen 'of/of'-verhaal maar een 'en'-verhaal.

ADAPTATION	PROTECTION
(SUB)REGIONAL ADAPTATION framework Relieving migratory pressures	STAY OF DEPORTATION Non-return based on existing law
TEMPORARY RELOCATION STATUS (TRS) New migration category Decriminalizing migration as coping strategy	
(CIRCULAR) LABOUR MIGRATION Migrants as agents of change Supporting voluntary migration to reduce forced migration	NEW RIGHTS-BASED FRAMEWORK New entitlement to residence



WERELDBEELD

Adaptatie

Adaptatie sensu stricto: projecten ter plekke

Een eerste vorm van adaptatie (of aanpassing) is adaptatie in de strikte zin: het reduceren van de huidige effecten van klimaatverandering op de mens enerzijds, en het vergroten van de weerstand van de mens tegen toekomstige effecten van klimaatverandering anderzijds. Deze vorm van adaptatie draagt bij tot de bescherming van het levensonderhoud van mensen en dus tot de preventie van gedwongen milieumigratie.

De vraag rijst wie verantwoordelijkheid draagt in dit verband. De primaire verantwoordelijkheid om (potentiële) milieumigranten te beschermen (in de ruime zin) rust op de staat op wiens grondgebied de milieuproblemen zich voordoen.³ Deze staat is verantwoordelijk voor de bescherming van de individuen op haar grondgebied, en heeft daarom de verplichting om het ontstaan van ondraaglijke milieumomstandigheden te verhinderen (voor zover en zoveel als mogelijk) via de ontwikkeling van projecten ter aanpassing aan globale milieuveranderingen.

Indien een staat onwillig of niet in staat is om deze verantwoordelijk op te nemen, moet de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen, op subsidiaire basis, worden gedragen door de bredere internationale gemeenschap.⁴ In deze context levert de Verenigde Naties een strijd tegen de klimaatverandering, via inspanningen ter inperking (mitigatie) van en inspanningen ter aanpassing (adaptatie) aan de klimaatverandering. In 1992 werd het VN-Klimaatverdrag aangenomen (*United Nations Convention on Climate Change, UNFCCC*), vijf jaar later zag het Kyoto Protocol het licht. In december van 2009 kwam het Kopenhagen-Akkoord tot stand. In dit akkoord, dat juridisch niet-bindend is ten opzichte van statenpartijen bij het Klimaatverdrag, wordt 100 miljard dollar beloofd aan arme landen ter aanpassing aan de klimaatverandering. Een concreet financieringsplan dat specificeert waar dit geld vandaan zou komen werd echter niet ontwikkeld.

Het is met andere woorden via de internationale toewijzing van financiële middelen dat projecten ter aanpassing aan milieuveranderingen kunnen worden uitgevoerd, en dit op nationaal of regionaal niveau. Omdat een adaptatieproject in een bepaald land negatieve effecten kan hebben voor buurlanden (bijvoorbeeld in het geval van een damconstructie), zijn regionale projecten te verkiezen boven nationale.

Adaptatieprojecten verminderen de migratiedruk op staten. Adaptatie stelt mensen immers in staat om te blijven waar ze zijn. Om die reden staan staten over

het algemeen positief tegenover dergelijke projecten. Daarenboven spelen adaptatieprojecten mogelijk een rol in het vermijden van conflictsituaties die eventueel kunnen ontstaan als gevolg van toenemende milieuproblemen.

Adaptatie als strategie in het kader van de problematiek van milieumigratie is niet beperkt tot adaptatieprojecten zoals hierboven besproken. Adaptatie kan ook de vorm aannemen van migratie. Inderdaad, sommige vormen van migratie kunnen en moeten worden begrepen als positieve strategieën in de context van een veranderend milieu, eerder dan als een *last resort to survive*. Circulaire arbeidsmigratie bijvoorbeeld, en in het bijzonder, is mogelijk een doeltreffende strategie ter aanpassing aan milieuveranderingen.

Adaptatie sensu lato: (circulaire) arbeidsmigratie

Arbeidsmigratie, vooral deze op circulaire basis, speelt mogelijk een niet te onderschatten rol in de aanpassing van lokale gemeenschappen aan het milieu via de *remittances* van de arbeidsmigranten. *Remittances* is het geld dat een arbeidsmigrant overmaakt aan familie of vrienden in het land van herkomst. Deze kunnen ook in belangrijke mate bijdragen tot de heropbouw van door natuurrampen getroffen gebieden en tot het herstel van door dergelijke rampen getroffen gemeenschappen.

De kern van deze adaptatiestrategie is de 'win-win-situatie': alle betrokken partijen hebben er voordeel bij. Voor ontwikkelde landen die worden geconfronteerd met een vergrijzing van hun bevolking en met niet-ingevulde betrekkingen, zijn buitenlandse (in het bijzonder tijdelijke) arbeidskrachten erg welkom. De landen van herkomst hebben, zoals reeds verduidelijkt, de mogelijkheid zich door middel van de *remittances* te ontwikkelen. De circulariteit van deze migratievorm zorgt er bovendien voor dat *brain drain* (het verlies van menselijk kapitaal) wordt verhinderd. De arbeidsmigrant zelf ten slotte geniet het voordeel van werkgelegenheid en (eventueel) scholing.

Circulaire arbeidsmigratieprogramma's kunnen worden ontwikkeld op basis van bilaterale of regionale akkoorden tussen landen uit dezelfde regio of tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden. De selectie van een bepaald land of regio van herkomst als partij bij het arbeidsmigratie-akkoord zou onder andere gebaseerd zijn op *national vulnerability assessments*, welke op hun beurt gebaseerd zijn op sociale, culturele en milieu-indicatoren.

De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) voert verschillende operationele activiteiten uit in de context van migratie, klimaatverandering en milieu-



degradatie. Een van deze activiteiten is de *Colombian Temporary and Circular Labour Migration (TCLM) programme*⁵, waarover meer in de bijdrage van Nicole de Moor in ditzelfde nummer.

De ontwikkeling van (circulaire) arbeidsmigratieprogramma's moet worden aangemoedigd. Deze waardevolle benadering gaat in essentie over het aanmoedigen van vrijwillige migratie ter vermindering van gedwongen migratie. Toch moeten we waakzaam zijn voor eventuele probleempunten in het kader van circulaire migratie, zoals mogelijke uitbuiting van de circulaire arbeidskrachten in gastlanden. Verder onderzoek is vereist.

Bescherming

Wanneer de wijzigende milieumomstandigheden dermate ernstig zijn dat aanpassing aan deze omstandigheden niet langer een optie is (bv. in het geval van eilandstaten, die door een stijging van de zeespiegel onder water dreigen te verdwijnen), hebben mensen geen andere keuze dan hun thuis te verlaten. Voor deze mensen is een afdoend beschermingsmechanisme vereist.

Personen die ontheemd zijn in hun eigen land (intern ontheemden of *internally displaced persons*, IDPs) vallen onder het juridisch regime van dat land op dezelfde wijze als vóór de ontheemding. De nationale overheid is verantwoordelijk voor de bescherming van haar intern ontheemde bevolking op basis van de internationale mensenrechten. Om staten bij te staan in hun beschermingsactiviteiten ontwikkelde de vroegere Vertegenwoordiger van de VN-Secretaris-Generaal voor Intern Ontheemden, Francis M. Deng, de *Guiding Principles on Internal Displacement* in 1998.⁶ Deze *Guiding Principles*, die werden aangenomen door de Verenigde Naties, zijn een bundel richtlijnen die verduidelijken hoe staten hun intern ontheemde bevolking het best beschermen tegen, tijdens en na ontheemding. De *Guiding Principles* zijn voornamelijk gebaseerd op de bestaande internationale mensenrechten en het bestaande internationaal humanitair recht. Aangezien ze van toepassing zijn op alle personen die tegen hun wil in ontheemd zijn binnen de grenzen van hun land, ongeacht de oorzaak van de vlucht, zijn ze ook toepasselijk op 'interne milieuontheemden'.

Milieumigranten die een internationale grens hebben overgestoken vallen niet langer onder het juridisch regime van hun land van herkomst. De vraag rijst hoe landen van bestemming kunnen en moeten omgaan met milieumigranten die op hun grondgebied aankomen en bescherming verzoeken.

Stay of deportation

Een eerste beleidsaanbeveling in deze context is de *stay of deportation*. Dit betekent dat landen van bestemming worden verzocht om individuen die omwille van ernstige milieuproblemen in hun land van herkomst een internationale grens hebben overgestoken, niet terug te sturen naar dat land van herkomst. Om redenen van politieke en praktische haalbaarheid is het niet de bedoeling dit beschermingsmechanisme te laten gelden voor alle categorieën milieumigranten, maar voornamelijk voor diegenen die op de vlucht zijn voor levensbedreigende omstandigheden in hun land van herkomst. Landen van bestemming zouden aldus een aantal 'overlevingscriteria' kunnen ontwikkelen als basis voor de toekenning van de *stay of deportation*. Aangezien de toekenning gebeurt op het nationale niveau, is er geen nood aan een nieuw juridisch instrument op regionaal of internationaal niveau.

Hebben staten dan geen internationale verplichtingen in het kader van gedwongen terugkeer naar het land van herkomst? De internationale mensenrechten verbieden staten om een persoon terug te sturen of uit te wijzen naar een land waar die persoon het risico loopt op ernstige mensenrechtenschendingen.⁷ Dit verbod is ook bekend als het principe van *non-refoulement*. De vraag rijst of dit principe toepasselijk is op milieumigranten die een internationale grens hebben overgestoken. Terwijl deze vraag elders in detail is geanalyseerd⁸, volstaat het hier te vermelden dat grensoverschrijdende milieumigranten vandaag de dag over het algemeen niet onder de toepassing vallen van het verbod van *refoulement*. Het is echter niet uitgesloten dat toekomstige rechtspraak van internationale of regionale mensenrechteninstanties beslist dat de uitzetting van een persoon naar een gebied waar die persoon extreme, levensbedreigende milieumomstandigheden ondervindt, een schending inhoudt van de mensenrechten.

Het is in dit kader dat beleidsmakers worden aanbevolen om het verbod van *refoulement* toe te passen op grensoverschrijdende milieumigranten die levensbedreigende milieumomstandigheden in hun land van herkomst ontvluchten en in eigen land geen redelijk vluchtalternatief hebben.

Nieuw rights-based framework

Het huidige internationale vluchtelingenrecht biedt geen afdoende bescherming voor milieumigranten.⁹ Slachtoffers van plotse natuurrampen (bijvoorbeeld overstromingen of aardbevingen), die voornamelijk tijdelijke bescherming nodig hebben, bevinden zich juridisch gezien in een iets betere situatie dan slacht-



offers van natuurrampen die geleidelijk ontstaan (bijvoorbeeld droogte of verwoestijning). Deze laatste hebben vaak permanente internationale bescherming nodig, en precies voor dergelijke bescherming bestaat vaak geen *goodwill* bij andere staten.

Gezien de afwezigheid van een effectief beschermingsmechanisme voor milieumigranten op het internationale niveau, moet de internationale gemeenschap worden aangemoedigd te reflecteren over de optie om een nieuw internationaal verdrag aan te nemen, in de stijl van het Vluchtelingenverdrag van Genève, dat (bepaalde categorieën) milieumigranten het recht toekent om in een ander land te verblijven. Dit recht zou kunnen worden toegekend indien de persoon kan bewijzen dat hij of zij op de vlucht is geslagen omwille van een ernstige (plotse of geleidelijk ontstane) natuurramp, dat hij of zij geen intern vluchtalternatief heeft, en dat zijn of haar nationale overheid niet in staat is of niet willig is om hem of haar te beschermen.

Terwijl de bescherming geboden door dit mechanisme inhoudelijk niet zou verschillen van de bescherming op basis van de hierboven besproken *stay of deportation*, is het de vorm van beide opties die hen onderscheidt. Terwijl de adoptie van een nieuw juridisch instrument op internationaal niveau de grootste garantie zou bieden op een effectieve bescherming van milieumigranten, is de realisatie van deze optie in de nabije toekomst een utopie. De politieke wil voor dergelijk initiatief is vandaag de dag quasi onbestaande.

Adaptatie/Bescherming: Status Tijdelijke Hervestiging

Een laatste aanbeveling voor nationale overheden situeert zich zowel in de adaptatie- als beschermingscontext. Overheden worden aangemoedigd om de inrichting van een nieuwe migratiecategorie te overwegen op nationaal niveau voor individuen of gemeenschappen die geconfronteerd worden met een imminente milieucrisis (bijvoorbeeld een ernstige droogte) en tijdelijke hervestiging vereisen. De Status Tijdelijke Hervestiging zou worden toegekend aan personen die geen mogelijkheid hebben om zich te hervestigen in het land van herkomst. Op basis van *national vulnerability assessments* kunnen de sterkst getroffen gemeenschappen geïdentificeerd worden.

Dergelijk mechanisme stelt mensen in staat om te migreren vóór een natuurramp plaatsvindt. Deze 'anticipatieve' migratie verhindert meer ernstige vormen van gedwongen migratie. Om die reden kan dit

mechanisme worden beschouwd als een adaptatiestrategie. Anderzijds heeft het tijdelijke hervestigingsmechanisme een directe beschermingsfunctie voor personen die op het punt staan te worden getroffen door een natuurramp. In die zin heeft de tijdelijke hervestiging een remediërende functie. Een belangrijk verschil met de hierboven vermelde beschermingsstrategieën is dat tijdelijke hervestiging geen 'recht' zou zijn voor elkeen die aan bepaalde criteria voldoet, maar een 'gunst' vanwege de nationale overheid. Zo zou het systeem met bepaalde quota kunnen werken.

De hervestiging van personen naar een ander land is enkel verkieslijk wanneer geen interne hervestiging mogelijk is. Met andere woorden, nationale overheden moeten worden aangemoedigd om een degelijk hervestigingsbeleid uit te tekenen.

Besluit

Preventie en remedie, of adaptatie en bescherming, zijn de twee onderdelen van een alomvattende benadering van de problematiek van milieumigratie. Terwijl *adaptatiestrategieën* tot doel hebben gedwongen milieumigratie te verhinderen, staan *beschermingsstrategieën* in voor het opvangen van personen die geen andere keuze hebben dan op de vlucht te slaan. Zowel adaptatie als bescherming kan verschillende vormen aannemen, en deze verschillende opties zijn volledig complementair. De vijf beleidsopties aanbevolen in dit artikel zijn: (1) de ontwikkeling van regionale milieu-adaptatieprojecten; (2) de ontwikkeling van (circulaire) arbeidsmigratieprogramma's via bilaterale of regionale akkoorden; (3) de op nationaal niveau toe te kennen *stay of deportation* op basis van de internationale mensenrechten; (4) de adoptie van een nieuw internationaal verdrag voor milieumigranten; en (5) de ontwikkeling van een mechanisme voor tijdelijke internationale hervestiging.

Wat is de weg vooruit? Enerzijds is verder onderzoek noodzakelijk naar deze vijf beleidsopties, om zowel de opportuniteiten als de potentiële problemen beter te begrijpen die de verschillende opties met zich meebrengen. Anderzijds moeten beleidsmakers op degelijke wijze worden geïnformeerd over deze beleidsaanbevelingen en aangemoedigd deze in praktijk te brengen. Dit is precies wat de UNU-EHS zich tot taak stelt in het kader van de lopende klimaatonderhandelingen.



Noten

- 1 Michèle Morel is mandaathoudster bij het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek Vlaanderen (FWO) en is verbonden aan de Vakgroep Internationaal Publiekrecht van de Universiteit Gent.
- 2 Zie <http://www.ehs.unu.edu/article/read/summer-academy>.
- 3 Zie *A More Secured World: Our Shared Responsibility* – Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change (A/59/565), 21-22: the State has the primary obligation to protect the welfare of its own peoples.
- 4 Zie *A More Secured World: Our Shared Responsibility*, *supra*, 22.
- 5 <http://www.iom.int/jahia/Jahia/pid/2080#colombia>.
- 6 The Guiding Principles on Internal Displacement, E/CN.4/1998/53/Add.2.
- 7 K. WOUTERS, *International legal standards for the protection from refoulement*, Mortsels, Belgium, Intersentia, 2009.
- 8 M. MOREL & F. MAES, "The curious phenomenon of 'environmental migration/displacement' & the role of international law in cross-border protection", in D. FRENCH (ed.), *Global Justice and Sustainable Development*, Leiden, The Netherlands, Brill, 2010, pp. 273-288.
- 9 Het internationaal vluchtelingenrecht bestaat uit één internationaal instrument (het Vluchtelingenverdrag van Genève van 1951) en vier regionale instrumenten (het Afrikaanse Vluchtelingenverdrag van 1969, de Amerikaanse Verklaring van Cartagena van 1984, de EU-Kwalificatierichtlijn van 2004 en de EU-richtlijn Tijdelijke Bescherming van 2001).

Extra:

Arbeidsmigratie voor kwetsbare gemeenschappen: een adaptatie- en ontwikkelingsstrategie?

door Nicole DE MOOR¹

Wereldwijd worden droogte, overstromingen en orkanen in toenemende mate erkend als een *push-factor* voor migratie. In 2008 alleen al, sloegen naar schatting 36 miljoen mensen op de vlucht als gevolg van plotse natuurrampen (waarvan 20 miljoen als gevolg van klimaatwijziging).² In het debat over milieumigratie ging de aandacht tijdens de voorbije decennia voornamelijk naar gedwongen ontheemding, en het gebrek aan beschermingsmechanismen voor mensen die zich genoodzaakt zien hun vernietigde leefmilieu te verlaten om te kunnen overleven. Pleidooien over de bewoners van 'zinkende eilandstaten' voerden de vaak emotionele discussie aan. Migratie wordt de laatste jaren echter in toenemende mate erkend als een bewuste strategie om zich aan te passen aan een veranderend leefmilieu. Waar de kwetsbaarheid van een bevolking voor milieurrampen groot is, en socio-economische ontwikkeling laag, kan grensoverschrijdende migratie positieve effecten hebben op individuen, families en gemeenschappen die getroffen worden door de gevolgen van milieudegradatie. Migratie kwam als adaptatiestrategie zelfs op de agenda van de huidige VN-klimaatonderhandelingen terecht. Toch is het migratiebeleid van mogelijke bestemmingslanden niet aangepast aan dit nieuwe discours. Aan de hand van een migratieprogramma tussen Colombia en Spanje, illustreert dit artikel op welke manier internationale arbeidsmigratie kan bijdragen tot de ontwikkeling en adaptatie van kwetsbare gemeenschappen die getroffen worden door milieurrampen.

60

Internationale migratie als adaptatiestrategie

Klimaatverandering en biodiversiteitsverlies hebben ernstige gevolgen voor de levensomstandigheden van mensen. Of mensen al dan niet kiezen voor migratie, hangt af van hun vermogen zich aan te passen aan een veranderend milieu. Dat adaptatievermogen wordt voor een groot deel bepaald door de beschikbaarheid van alternatieve vormen van levensonderhoud.³ In die zin kan arbeidsmigratie een bron van inkomensdiversificatie vormen voor mensen die getroffen worden door milieudegradatie. Een inkomen

uit het buitenland kan de kwetsbaarheid van individuen, families en gemeenschappen verminderen.⁴ In plaats van migratie te zien als een falen van adaptatie aan een gewijzigd milieu, maakt migratie zelf dus een mogelijke adaptatiestrategie uit.

Internationale migratie kan op verschillende manieren bijdragen tot de ontwikkeling en adaptatie van kwetsbare gemeenschappen. Ten eerste, stellen de geldtransfers van migranten naar hun herkomstland, de zogeheten *remittances*, vele families in ontwikkelingslanden in staat een menswaardig bestaan te leiden. Voor vele gezinnen vormen zij een essentieel onderdeel van het inkomen, en biedt het hen een alternatief levensonderhoud indien ze getroffen wor-



den door een natuurramp. Migratie van een of meer gezinsleden kan de andere familieleden helpen hun weerbaarheid tegen milieuverstoringen te verhogen. Daarnaast kunnen *remittances* ook bijdragen tot het socio-economisch welzijn en de adaptatie van de hele gemeenschap. Zo kunnen ze o.m. innovatie financieren, bijvoorbeeld in de landbouwsector van getroffen gebieden, en zorgen ze voor investeringen in onderwijs en gezondheidszorg. De impact van *remittances* op ontwikkeling en adaptatie mag niet onderschat worden, aangezien hun volume meer dan het dubbele bedraagt van officiële internationale ontwikkelingshulp.⁵

Migratie ten gevolge van milieudegradatie zal voornamelijk binnen of tussen ontwikkelingslanden voorkomen. Milieumigranten komen m.a.w. vaak terecht in regio's waar het milieu er niet veel beter aan toe is, of waar er politieke en sociale onlusten zijn. Bovendien beschikken de armsten in de samenleving meestal niet over de middelen om te migreren, en hebben zij dus meestal ook geen gezinsleden in het buitenland die hen geld kunnen sturen.⁶ Door internationale, langeafstandsmigratie mogelijk te maken voor mensen getroffen door milieudegradatie, kunnen we ook de meest kwetsbare personen de mogelijkheid bieden hun vernietigde leefmilieu, tijdelijk of permanent, te verlaten.⁷ Bovendien is het een manier om gedwongen ontheemding te vermijden. Indien milieumigratie op een efficiënte manier wordt georganiseerd, kunnen humanitaire crisissituaties en conflicten worden vermeden.

Emigratie uit door terugkerende natuurrampen getroffen gebieden, vermindert bovendien het aantal individuen dat aan deze rampen wordt blootgesteld, en voorziet de regio van een inkomensstroom uit *remittances* die meestal toeneemt nadat een ramp zich heeft voorgedaan.⁸ De diasporagemeenschap treedt bovendien vaak op als opvangnetwerk voor tijdelijk ontheemden na een dergelijke ramp. Aangezien emigratie de rooibouw op natuurlijke rijkdommen vermindert, wordt tot slot zelfs beweerd dat emigratie het degradatieproces zou vertragen.⁹

Voor niet-permanent onbewoonbaar geworden gebieden, biedt tijdelijke en circulaire migratie bijkomende voordelen.¹⁰ Door het contact tussen migranten en hun herkomstlanden te behouden, dragen circulaire migranten nog meer bij tot de ontwikkeling van hun gemeenschap. Voor het gastland heeft circulaire migratie het voordeel dat de sociale en politieke kosten van immigratie kleiner zijn, aangezien circulaire migranten terugkeren naar hun land van herkomst. Evenzo, kampt dat laatste land niet met permanente emigratie, die haar economie uitholt.¹¹ Het risico op *brain drain* is dus veel kleiner (zie verder). Circulaire migratie wordt erkend als een be-

langrijke strategie van inkomensdiversificatie bij terugkerende droogteperiodes en verwoestijning.

Een plaats voor migratie in de klimaatonderhandelingen?

Hoewel het *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) reeds in 1990 de gevolgen van klimaatverandering voor migratie en ontheemding toelichtte¹², heeft zich dat tot nu toe nog niet vertaald in duidelijke verdragsverplichtingen. Het VN-Klimaatverdrag (*United Nations Convention on Climate Change*, UNFCCC) van 1992 en het Kyoto Protocol van 1997 bevatten geen verwijzingen naar migratie of gedwongen ontheemding. Humanitaire organisaties lobbyen echter sinds lang voor de erkenning van migratie als gevolg van klimaatverandering. Het thema kwam ter sprake in enkele *side events* bij opeenvolgende VN-klimaatonderhandelingen, maar haalde vóór 2009 nog nooit het formele onderhandelingsproces. De meeste beleidsmakers zagen migratie nog steeds als een mislukking van adaptatie, i.p.v. als adaptatie-instrument op zich.

In de maanden voorafgaand aan de 15de bijeenkomst van de Verdragspartijen bij het Klimaatverdrag in Kopenhagen in december 2009, was er eindelijk goed nieuws voor de zogenoemde 'klimaatmigranten'. In de ontwerp-onderhandelings tekst over adaptatiemaatregelen werd voor het eerst een paragraaf opgenomen over klimaatmigratie en hervestiging. Volgens paragraaf 25(e) behoren *activities related to national and international migration/planned relocation* tot mogelijke adaptatiemaatregelen.¹³ Tijdens de onderhandelingen in Bonn in juni 2009 werd deze paragraaf goed onthaald door internationale organisaties zoals het VN-Vluchtelingenagentschap en de Internationale Organisatie voor Migratie. Aangezien de tekst echter nog tussen haakjes stond, waren verdere onderhandelingen nodig.¹⁴

Tijdens de volgende onderhandelings sessies ter voorbereiding van de Kopenhagtop, werd de paragraaf over klimaatmigratie verder aangepast, en zelfs gesteund door de G77 en China. Het zag er naar uit dat de paragraaf het zou halen in het akkoord dat zou worden gesloten in Kopenhagen. Die Klimaatop had echter niet het verhoopte resultaat. Hoewel er enkele belangrijke stappen werden gezet wat betreft de opname van adaptatiemaatregelen en *disaster risk reduction*, werd er weinig vooruitgang geboekt op de meer controversiële kwesties, zoals doelstellingen voor emissiereducties en financiële steun van ontwikkelde aan ontwikkelingslanden. De ontwerp tekst met de paragraaf over klimaatmigratie werd dus niet aangenomen. Toch was de opname van het thema in de onderhandelings tekst van zeer groot belang. Na de top in Kopenhagen bleven ngo's, academici en



sommige ontwikkelingslanden daarom verder lobbyen voor deze erkenning van migratie als adaptatie-instrument.

In de maanden na Kopenhagen, werd de onderhandelingstekst verder afgelijnd. In de huidige versie van de onderhandelingstekst van de *Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention* (AWG-LCA), staat één bepaling i.v.m. klimaatverandering en mobiliteit. Paragraaf 4(f)

“invites all Parties to enhance adaptation action under the Adaptation Framework, by undertaking ...

*(f) Measures to enhance understanding, coordination and cooperation related to national, regional and international climate change induced displacement, migration and planned relocation, where appropriate”.*¹⁵

De haakjes zijn intussen verwijderd, hetgeen betekent dat er een ruime overeenstemming bestaat over deze tekst. Het is nu aan de deelnemende partijen van de VN-klimaatop in Cancún in december 2010 om te beslissen of deze paragraaf zal standhouden.

Bovendien is het nog onduidelijk hoe een internationale overeenkomst die migratie als adaptatiemaatregel erkent, zou geïmplementeerd worden in de praktijk. De vraag rijst bijvoorbeeld of risicoanalyses kunnen worden georganiseerd om kwetsbare gemeenschappen voor deelname aan specifieke migratieprojecten te identificeren, en of adaptatiefondsen zouden kunnen worden aangewend voor zulke analyses. Beleidsmakers moeten echter in de eerste plaats geïnformeerd worden over de betekenis van de termen ‘migratie’, ‘ontheemding’, en ‘geplande hervestiging’ in de context van het VN-Klimaatverdrag.

Tijdelijke en circulaire arbeidsmigratie tussen Colombia en Spanje

62

Voor de mogelijke ondersteuning van internationale migratie als adaptatiestrategie, kunnen lessen getrokken worden uit een project van Tijdelijke en Circulaire Arbeidsmigratie (*Temporary and Circular Labour Migration – TCLM*) tussen Colombia en Spanje. Het TCLM-project biedt door herhaalde natuurrampen getroffen Colombianen de kans om tijdelijk naar Spanje te migreren en daar een inkomen te verdienen in de seizoensarbeid.¹⁶ Op die manier biedt dit innovatief migratiemodel hen een alternatief levensonderhoud, terwijl de getroffen gebieden in Colombia zich kunnen herstellen.

Het initiatief voor dit arbeidsmigratieproject kwam van de *Unión de Pagesos* (UP), de belangrijkste landbouwwakbond in Catalonië. Om aan het tekort aan seizoenarbeiders in Catalonië tegemoet te komen, ondersteunde de vakbond via het TCLM-project

tijdelijke arbeidsmigratie van Colombiaanse arbeiders.¹⁷ De UP bood daarbij logistieke hulp (o.m. bij de selectie- en visaprocedures), en stond de arbeiders bij voor en tijdens hun verblijf in Spanje.¹⁸

Een van de meest innovatieve aspecten van het TCLM-project, is de focus op kwetsbare gemeenschappen in Colombia, gaande van inheemse volkeren tot alleenstaande moeders. Ook gemeenschappen die getroffen werden door milieurampen behoren tot de doelgroep. Het TCLM-project werd na de vulkaanuitbarsting van de Galeras in 2006, aangewend om slachtoffers een alternatief levensonderhoud te bieden middels de seizoensarbeid in Spanje. Later werd het programma ook uitgebreid naar andere gemeenschappen die getroffen worden door milieuveranderingen, zoals landbouwgemeenschappen wier oogst vernietigd wordt door overstromingen.

Win-win-winresultaat voor ontwikkeling en adaptatie

Het TCLM-programma beoogt drie doelen: het heeft potentiële voordelen voor de ontwikkeling en adaptatie van zowel de migranten zelf, hun gemeenschap, als het gastland. Ten eerste, is het programma een antwoord op Catalonië's tekort aan seizoenarbeiders. Via dit programma kunnen die tekorten op de arbeidsmarkt worden aangevuld, zonder dat Spanje voor permanente migratie hoeft te kiezen. Het tracht ook bestaande migratiestromen legaal te reguleren en efficiënt te organiseren.

Ten tweede heeft het programma duidelijk een positieve impact op de migranten zelf, aangezien het hen toelaat om in hun levensonderhoud te voorzien, en geld over te maken aan hun families. Door in de seizoensteelt in Spanje te werken, kunnen de deelnemende migranten ook nieuwe kennis en vaardigheden verwerven, die hen toelaten om hun inkomen te diversifiëren bij hun terugkeer in Colombia. Deze zogeheten *social remittances* kunnen hen helpen hun kwetsbaarheid t.o.v. toekomstige milieuverstoreningen te verkleinen. Bovendien biedt het TCLM-project hen een alternatief voor gedwongen ontheemding, permanente migratie, of migratie naar reeds overbevolkte steden in Colombia.

Tot slot is het TCLM-project ook gericht op de ontwikkeling van Colombiaanse gemeenschappen. Middels financiële en sociale *remittances* kunnen migranten niet enkel hun persoonlijk inkomen, maar tevens het economisch welzijn van hun gemeenschap vergroten. De deelnemende arbeiders aan het TCLM-project worden via verscheidene cursussen voorbereid om bij te dragen tot de socio-economische ontwikkeling van hun herkomstregio, door bijvoorbeeld te investeren in productieve activiteiten die voor de ganse gemeenschap jobmogelijkheden creëren. Bo-



vendien worden voornamelijk die arbeiders geselecteerd die blijk geven van leiderschap en loyaliteit naar hun gemeenschap toe. Naast een drijfveer om terug te keren naar Colombia, vormt dat voor hen een aansporing om te investeren in hun herkomstregio. Uit de eerste resultaten na de invoering van het TCLM-project bleek echter dat vele van de teruggekeerde migranten niet beschikten over voldoende kapitaal, kennis en ervaring om hun eigen zaak op te starten. Daarom zou er meer ondersteuning moeten worden voorzien bij het ontwikkelen en uitvoeren van ondernemingsplannen, en in het kanaliseren van *remittances* naar productieve initiatieven.

Eén van de vaak geuite kritieken op tijdelijke en circulaire migratie is het gebrek aan juridische bescherming voor tijdelijke arbeidsmigranten.¹⁹ Om hieraan tegemoet te komen, worden de migranten in het TCLM-project vóór hun vertrek geïnformeerd over hun rechten, en krijgen zij informatie over de werk-omstandigheden in het gastland. Het TCLM-project besteedt tot slot ook aandacht aan de families die achterblijven. Zij worden bijgestaan terwijl hun familieleden in het buitenland werken.

Voorwaarden voor georganiseerde milieumigratie

Uit het bovenstaande blijkt dat grensoverschrijdende migratie kan bijdragen tot de ontwikkeling en adaptatie van kwetsbare gemeenschappen getroffen door milieudegradatie. Om internationale migratie als antwoord op veranderde milieumomstandigheden mogelijk te maken, is echter een radicale wijziging in het migratiebeleid van mogelijke bestemmingslanden nodig. Aangezien klimaatverandering steeds meer mensen ertoe zal aanzetten elders een beter leven te zoeken, moeten de mogelijkheden voor migratie van kwetsbare gemeenschappen uitgebreid worden. Daarbij is het niet de bedoeling om het aantal internationale migranten te verhogen, maar wel om de mogelijkheden van legale migratie voor zij die het nodig hebben, te vergroten. Hoe meer keuzes mensen hebben, des te minder kwetsbaar ze immers zijn. Vooraleer we het TCLM-project promoten als een goed voorbeeld van georganiseerde milieumigratie, moet onderzocht worden of en hoe een dergelijk programma kan worden gekopieerd in andere staten. Eerst en vooral is dus een rechtsvergelijkende studie van het juridische en institutioneel kader voor tijdelijke arbeidsmigratie noodzakelijk. Verscheidene voorwaarden voor de consolidatie en replicatie van het TCLM-project kunnen echter reeds onderscheiden worden. Ten eerste, is het TCLM-programma

een contextueel migratieprogramma, hetgeen betekent dat de politieke, economische en institutionele context van de gastregio bepalend zal zijn voor de implementatie van een dergelijk programma.

Bovendien is een stevig onderbouwd juridisch kader nodig dat tijdelijke en circulaire migratie toelaat en ondersteunt, ook voor laaggeschoolde arbeiders. Het afsluiten van bilaterale of multilaterale migratieovereenkomsten met herkomstlanden kan daar onderdeel van uitmaken.²⁰ Het TCLM-project zelf steunde immers op een bilaterale overeenkomst afgesloten tussen Spanje en Colombia. Hoewel die werd gesloten om arbeidsmigratie tussen beide landen een legaal kader te geven, en irreguliere migratie tegen te gaan, refereert het akkoord ook naar de voordelen van migratie voor de socio-economische ontwikkeling van zowel gast- als herkomstland.²¹

Bij het ondersteunen van migratie als adaptatiestrategie, komt het erop aan de voordelen van migratie voor alle betrokken partijen te maximaliseren, en de kosten te minimaliseren. Naast het wegwerken van de juridische hinderpalen, moeten ook enkele praktische, financiële en sociale barrières worden opgeheven. Mensen dienen ten eerste te weten waarheen ze kunnen migreren, hoe ze daar in hun levensonderhoud kunnen voorzien, welke rechten en verplichtingen ze hebben, enz. Bovendien moeten de financiële kosten van bijvoorbeeld visa, of het overmaken van *remittances*, zo minimaal mogelijk zijn.²²

Een vaak gehoorde bezorgdheid, is het risico op *brain drain* voor het herkomstland. Massale emigratie van bekwame mensen kan zelfs de adaptatiecapaciteit van een regio verminderen. Dat risico op *brain drain* kan echter gereduceerd worden door de circulariteit van de migranten te vergemakkelijken, namelijk door hen toe te laten vrij te bewegen tussen gast- en herkomstland. Wanneer migranten worden aangemoedigd om terug te keren naar hun herkomstland, tijdelijk of permanent, kunnen ze daar veranderingen teweeg brengen, onder meer d.m.v. hun verworven vaardigheden en kennis over adaptatie en *disaster risk reduction*. Ook investeringen in onderwijs binnen gemeenschappen getroffen door milieudegradatie zijn een manier om migratie te optimaliseren als adaptatie-instrument, aangezien dit de mogelijkheden voor arbeidsmigratie van een deel van de gemeenschap vergroot.

Aangezien migranten, en in het bijzonder tijdelijke arbeidsmigranten, zich vaak in kwetsbare posities bevinden, vatbaar voor exploitatie en discriminatie, is het ook belangrijk om hen dezelfde rechten te verzekeren als deze verzekerd aan lokale arbeiders. De mate waarin migranten en hun gemeenschappen voordeel kunnen halen uit de migratie, hangt voor een groot stuk af van deze rechten, met inbegrip van



toegang tot gezondheidszorg en onderwijs, politieke en economische vrijheden, en het recht om in en uit het gastland te migreren. Tot slot is het voor georganiseerde milieumigratie van vitaal belang om het migratiebeleid te koppelen aan een ontwikkelings- en milieubeleid. In de meeste landen is een dergelijk coherent beleid echter nog onbestaande.

Uitdagingen voor de toekomst

Internationale migratie wordt in toenemende mate erkend als ontwikkelings- en adaptatiestrategie. Terwijl tekorten in de arbeidsmarkt van ontwikkelde landen kunnen worden aangevuld via arbeidsmigratie, kan dergelijke migratie anderzijds bijdragen tot de adaptatie en ontwikkeling van kwetsbare gemeenschappen. Meer onderzoek is vereist om na te gaan hoe we de voordelen van milieumigratie kunnen optimaliseren, en de kosten ervan minimaliseren. Case studies kunnen beleidsmakers ervan overtuigen om migratie te zien als “deel van de oplossing in plaats van als een probleem”.²³

Beleidsmakers moeten nu geïnformeerd worden over hoe ze dergelijke innovatieve migratie voor gemeenschappen getroffen door milieudegradatie kunnen organiseren. Het zou alvast een goede start zijn om migratie op te nemen in het adaptatiekader van het VN-Klimaatverdrag. Door het sluiten van bilaterale of multilaterale migratieakkoorden met landen getroffen door milieudegradatie, kan internationale arbeidsmigratie gericht worden op een specifieke doelgroep. Tot slot zijn beleidsmaatregelen nodig om de kosten van grensoverschrijdende migratie te reduceren (bijvoorbeeld door de kosten van *remittance*-transfers te verminderen), te investeren in onderwijs van kwetsbare gemeenschappen, en financiële en sociale *remittances* te kanaliseren naar productieve initiatieven en adaptatiemaatregelen in herkomstlanden. Rekening houdend met de politieke en economische hinderpalen bij de opvolging van beleidsaanbevelingen, kan men door een coherente aanpak van milieumigratie, die de relevante beleidsdomeinen met elkaar koppelt, toch een positief adaptatie- en ontwikkelingsinstrument maken.

Noten

1 Nicole de Moor verricht doctoraatsonderzoek aan de Vakgroep International Publiekrecht van de Universiteit Gent. Haar onderzoek beoogt het juridische kader te schetsen van internationale migratie als adaptatie- en ontwikkelingsstrategie, en wordt verricht vanuit het perspectief van de Europese Unie.

- 2 “Monitoring Disaster Displacement in the Context of Climate Change”, Findings of a Study by the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) and the Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) of the Norwegian Refugee Council (NRC), september 2009, [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/12E8C7224C2A6A9EC125763900315AD4/\\$file/monitoring-disaster-displacement.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/12E8C7224C2A6A9EC125763900315AD4/$file/monitoring-disaster-displacement.pdf).
Ter vergelijking: in datzelfde jaar werden 4,6 miljoen mensen intern ontheemd ten gevolge van conflict en geweld.
- 3 S. MARTIN, “Climate Change, Migration and Governance”, *Global Governance on Migration*, juli-september 2010, 16 (3), 397-414.
- 4 J. BARNETT & M. WEBBER, “Accommodating Migration to Promote Adaptation to Climate Change”, A Policy Brief prepared for the Secretariat of the Swedish Commission on Climate Change and Development and the World Bank World Development Report 2010 Team, Melbourne, Department of Resource Management and Geography, University of Melbourne, 2009; F. LACZKO, “Migration, the Environment and Climate Change: Assessing the Evidence”, German Marshall Fund of the United States, Study Team on Climate-induced Migration, juni 2010, http://www.gmfus.org/galleries/default-file/Laczko_MAH_EditsV2.pdf; C. TACOLI, “Crisis or Adaptation? Migration and Climate Change in a Context of High Mobility”, *Environment and Urbanization*, 2009, 21(2), 513-525.
- 5 J. BARNETT & M. WEBBER, 2009.
- 6 T. DE BRUYN & J. WETS, “Migrantentransfers als Ontwikkelingsinstrument: Wat kan de overheid doen?”, Katholieke Universiteit Leuven, Hoger Instituut voor de Arbeid, 16 september 2004, <http://www.hiva.be/resources/pdf/publicaties/R1131.pdf>.
- 7 P. BONCOUR, “The Moment of Truth: Adapting to Climate Change”, *Migration*, herfst 2009, IOM, Genève, http://publications.iom.int/bookstore/free/migration_autumn_09.pdf.
- 8 F. LACZKO & E. COLLETT, “Assessing the Tsunami’s Effects on Migration”, Feature Story on Migration Information Source, Migration Policy Institute, 2005, <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?id=299>; J. BARNETT & M. WEBBER, 2009.
- 9 T. ACKETOFT, “Environmentally Induced Migration and Displacement: A 21st Century Challenge”, Report of the Committee on Migration, Refugees and Populations, Council of Europe Parliamentary Assembly, Doc. 11785, 23 december 2008; J. BARNETT & M. WEBBER, 2009.
- 10 Circulaire migratie als patroon van menselijke mobiliteit is een migratiemodel dat migranten toelaat om heen en weer te bewegen tussen gast- en thuisland, vaak met wederzijdse positieve effecten tot doel.
- 11 R. ZAPATA-BARRERO, R. FAÚNDEZ GARCÍA & E. SÁNCHEZ MONTIJANO, “Temporary and Circular Labour Migration (TCLM) of Workers between Colombia and Spain. A Model to Consolidate”, in *Temporary and Circular Labour Migration. Experiences, Challenges and Opportunities*, International Organization for Migration (IOM) and Unió de Pagesos, 2010.
- 12 INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC), “First Assessment Report, Working Group II: Impacts Assessments of Climate Change”, 1990.
- 13 UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC), “Draft Negotiation Text for the Sixth Session of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention (AWG-LCA) on 1-12 June 2009 in Bonn (Germany)”, FCCC/AWGLCA/2009/8, 19 mei 2009, <http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca6/eng/08.pdf>.
- 14 V. KOLMANNKOG, “Towards a Humanitarian Climate



- Change Agreement", in *Climate Changed, People Displaced*, Norwegian Refugee Council, Thematic Report 2009, http://www.nrcfadder.no/arch/img.aspx?file_id=9913616.
- 15 UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC), "Draft Negotiation Text for the Twelfth Session of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention ((AWG-LCA) on 4-9 October 2010 in Tianjin (China)", FCCC/AWG/LCA/2010/14, 13 augustus 2010, <http://unfccc.int/resource/docs/2010/awglca12/eng/14.pdf>.
 - 16 Voor een meer uitgebreide bespreking van het TCLM-project: Zie N. DE MOOR, "Temporary Labour Migration for Victims of Natural Disasters. The Case of Colombia", Paper prepared for the UNU-EHS Summer Academy on Social Vulnerability, Hohenkammer, Germany, 25-31 July 2010 (te verschijnen in SOURCE No. 14/2011, publication series of the United Nations University, Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS)).
 - 17 N. MAGRI, "Temporary Circular Labor Migration between Colombia and Spain: A Model for Consolidation and Replication", Mpp Masters Thesis, with Supervision of Melissa Siegel, Maastricht Graduate School of Governance, Maastricht University, 2008-2009; "Enhancing Development in Colombia through Temporary and Circular Labour Migration", webpage of the International Organization for Migration (IOM), <http://www.iom.int/jahia/Jahia/activities/by-theme/facilitating-migration/labour-migration/enhancing-development-Colombia-Spain-through-temporary-circular-labour-migration>.
 - 18 R. ENGELMAN, "The State of the World Population 2009: 'Facing a Changing World: Women, Population and Climate Change' ", United Nations Population Fund (UNFPA), 2009, http://www.unfpa.org/swp/2009/en/pdf/EN_SOWP09.pdf; N. MAGRI, 2009.
 - 19 N. MAGRI, 2009; Stephen CASTLES, "Back to the Future? Can Europe Meet its Labour Needs through Temporary Migration?", Working Paper No. 1, International Migration Institute, University of Oxford, Oxford, 2006; ZAPATA-BARRERO, FAÚNDEZ GARCÍA & SÁNCHEZ MONTIJANO, 2010.
 - 20 *Laws for Legal Immigration in the 27 EU Member States*, International Migration Law N° 16, International Organization for Migration (IOM), 2009.
 - 21 Agreement between Spain and Colombia on the Regulation and Organization of Migratory Flows for Employment, signed 21 May 2001, Official State Bulletin No. 159, 4 July 2001.
 - 22 J. BARNETT & M. WEBBER, 2009.
 - 23 C. TACOLI, 2009.

Boekenrubriek

onder redactie van Francis BAERT, UNU-CRIS & Universiteit Gent¹

Insecure Spaces: Peacekeeping and Performance in Haiti, Kosovo and Liberia

Paul Higate & Marsha Henry
Zed Books
ISBN 978-1-8427-7887-6

Gedurende de laatste jaren is de interesse gegroeid van academici om VN-vredesoperaties te bestuderen door gebruik te maken van het perspectief van kritische theorie – hier in brede zin geïnterpreteerd. Geïnspireerd door het werk van de *Frankfurter Schule* (Theodor Adorno en Herbert Marcuse), Franse poststructuralisten (Michel Foucault en Gilles Deleuze) en hedendaagse sociale wetenschappers als Robert Cox, Giorgio Agamben of Mark Duffield hebben academici deze denkbeelden toegepast op de studie van VN-vredesoperaties. Kritische theorie vertrekt vanuit de idee dat theorie nooit politiek neutraal kan zijn. Zoals Robert Cox het stelde, is theorie: "Always for someone and for some purpose". Het doel van kritische theorie is menselijke emancipatie: mensen bevrijden van onderdrukking om te doen wat ze zelf willen doen. Inspiratie wordt verder gehaald bij feministen en antropologen om spreek-

recht te geven aan 'vergeten groepen': vrouwen, kinderen, armen of inheemse volkeren.

Deze politiek theoretische denkbeelden hebben zich in twee grote categorieën aan onderzoek vertaald binnen de studie van VN-vredesoperaties. Enerzijds zijn studies uitgevoerd naar welke waarden, ideeën en belangen er door VN-vredesoperaties worden bevestigd. Volgens kritische theoretici is dit mondiaal kapitalisme. De *liberal peace*-theorie wordt hier in het vizier genomen. Deze theorie gaat ervan uit dat democratische regimes niet met elkaar in oorlog treden. Het belang dat de internationale gemeenschap hecht aan *liberal peace* uit zich in allerlei maatregelen om liberale ideeën zoals democratische principes (vrije en eerlijke verkiezingen, effectieve staatsstructuren) en een vrijemarkteconomie te bevorderen. Na het beëindigen van de Koude Oorlog nam het aantal democratieën in de wereld gestaag toe, maar in tegenstelling tot wat de *liberal peace*-theorie zou doen concluderen, steeg ook het aantal gewelddadige conflicten dramatisch. Daarom is het voor China en andere landen uit het Zuiden niet vanzelfsprekend zich achter de *idée unique* van de vrije markt te scharen. Volgens hen hebben vredesoperaties eerder als doel geweld te beperken en conflicten op te lossen in de plaats van een welbepaalde ideologie te verspreiden.



En dit is juist wat we in de jaren '90 hebben gezien met een nieuwe generatie aan VN-vredesoperaties, de zogenaamde *second-generation peacekeeping operations* waarbij aspecten van vredeshandhaving en -opbouw gecombineerd werden wat niet altijd tot grote successen leidde. Maar naast gebrekkige ervaring op dit gebied, lijkt het dwingen van landen om deze principes te snel in de praktijk om te zetten ook niet altijd even bevorderlijk voor de verdere ontwikkeling van een land. Roland Paris stelt in *At War's End* (2004) dat de promotie van *liberal peace* via overhaaste democratisering en 'vermarkting' van oorlogseconomieën ook destabiliserend kan werken en negatieve consequenties kan hebben voor de opbouw van een duurzame vrede. Tussen VN-vredesoperaties en het ontstaan of in stand houden van illegale economische activiteiten bestaat er trouwens een vreemde wisselwerking. In *Blue Helmets and Black Markets* (2008) van Peter Andreas wordt bijvoorbeeld zeer accuraat geïllustreerd hoe de politieke economie van formele en informele activiteiten in een oorlogsgebied 'inter-ageren' (zie hiervoor de bespreking in *Wereldbeeld* 2009, 33(3)).

Anderzijds vestigt een tweede groep van studies de aandacht op het emanciperende aspect van de theorie door onderdrukten en vergeten groepen een stem te geven in het debat rond VN-vredesoperaties. Hierbij denken auteurs vooral aan de lokale bevolking in landen waar VN-missies worden geïnstalleerd: de armen, vrouwen, kinderen, stemlozen en mensen die niet vertegenwoordigd zijn; mensen die kortom vergeten worden. Onderzoekers richten zich daarbij eerder op de studie van 'alledaagse' situaties. Dit soort studies kijkt eerder naar de interactie met de lokale bevolking dan naar het mandaat, de totstandkoming of resultaten van een VN-Vredesoperatie. Lokaal geweld, huiselijk geweld, verkrachting en armoede worden dan ook onder de aandacht gebracht.



MINUSTAH-vredeshandhavers in de straten van Port-Au-Prince na een brand in juni 2004.
UN Photo 98167

Het boek van Paul Higate en Marsha Henry, beiden verbonden aan het departement politieke wetenschappen van de Universiteit van Bristol, brengt op een originele – en voor dit soort onderzoek vrij toegankelijke wijze – deze aspecten aan bod.² Het boek is het resultaat van onderzoek dat gefinancierd werd door de Britse *Economic and Social Research Council*, equivalent van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek in Vlaanderen, en het resultaat van intensief veldwerk. Het onderzoeksteam verrichtte tussen 2004 en 2007 onderzoek gedurende één of twee maanden in Haïti (MINUSTAH), Kosovo (UNMIK en NATO KFOR) en Liberia (UNMIL). In totaal werden er 268 interviews afgenomen en 18 focusgroepen samengeroepen. Daarnaast werden er nog een 100-tal informele gesprekken gevoerd. Daarbij kwamen tolken, tussenpersonen en sleutelinformanten aan te pas om hindernissen inzake taal, cultuur en toegankelijkheid te overbruggen.

Het boek stelt de deconstructie van VN-vredesoperaties centraal. Eveneens worden deze operaties als vertoning, symbool en ritueel van Westerse interventie in het Zuiden ontrafeld. Veiligheid is niet objectief, maar het resultaat van een interactie met de omgeving. Welke betekenis wordt aan deze operaties gegeven? Hoe worden de alledaagse uitingen van de veiligheidsacties van VN-blauwhelmen sleutelvectoren in verhouding tot ruimte en macht? Hoe geeft de blauwhelm (acteur) betekenis aan een conflict (podium) en hoe verloopt de relatie met de lokale bevolking (publiek)?

In het eerste hoofdstuk staat de situering van de drie conflicten centraal. Maar naast een historische inleiding, ligt de focus vooral op de opbouw van het 'podium': de ruimte die gecreëerd wordt door VN-vredesoperaties waarbinnen dan uiting gegeven wordt aan veiligheidsactiviteiten. Zo gaat veel aandacht naar de techniek van de VN om een conflictzone zoals de Haïtiaanse hoofdstad Port-au-Prince op te delen in kleurzones naargelang het veiligheidsrisico: rood, groen en amber. Reizen door de stad wordt herleid tot trips overdag in de opvallende witte jeeps van de VN. Buitenvijken als Cité Soleil, Cité Militaire, Bel Air, Martissant en Carrefour worden vermeden omdat ze zich in de gevaarlijke zone bevinden. Bewegingsvrijheid heeft ontegensprekelijk met veiligheid te maken. Vooral in Kosovo en Liberia vinden de onderzoekers hier bewijzen van. Blauwhelmen helpen er wegen te bouwen en te repareren. Het al dan niet bezoeken van verafgelegen en moeilijk toegankelijke dorpen door vredestroepen heeft een belangrijk effect op de veiligheid. Het contact met de lokale bevolking is essentieel. UNMIL-troe-



pen kregen met weinig verzet en geweldplegingen van de lokale bevolking te maken, in tegenstelling tot de missies in Haïti en Kosovo. In Liberia bekeek de lokale bevolking blauwhelmen als medestanders. 'Strijd' werd er eerder geleverd tussen de militaire en humanitaire wereld, zeker als beiden steeds meer gelijkaardige taken beginnen op te nemen.

In hoofdstuk zes van het boek wordt de aandacht gericht op het lichaam van de 'acteurs'. De auteurs maken onder meer gebruik van de ideeën van de socioloog Erving Goffman. Acteurs kunnen naast de *bühne* zich terugtrekken in de *backstage*. In beide settings kan een andere rol gespeeld worden. Of zoals Goffman het stelt in *The Presentation of Self in Everyday Life* (1959) dient de ober zich in het restaurant op een andere manier te gedragen dan in de keuken, ver weg van de klanten. Niemand gaat graag op restaurant om bediend te worden door een chagrijnige en lompe ober. VN-troepen kunnen zich op verschillende manieren gedragen: is de lokale bevolking vriend of vijand? De auteurs gaan nog een stap verder door het werk van feministe Judith Butler te gebruiken. Het werk van Goffman kan nog uitgebreid worden door aan het 'rollenspel' een diepere betekenis te geven. Gedrag wordt beïnvloed in sociale interactie met anderen en vaak zijn die een uiting van dieperliggende machtsrelaties. Feministen hebben dit op overtuigende wijze blootgelegd op het vlak van gender. Wat vredeshandhaving betreft, zijn vooropgelegde scenario's ook zelden veraf. Dit uit zich onder meer in het patrouilleren, het gedrag van de blauwhelmen en hun contact met de lokale bevolking die al dan niet gedreven wordt door de veiligheidssituatie van het land in kwestie. In Haïti leken de troepen zich weinig bewust van de rol die de bevolking van hen verwachtte. Doordat ze vaak gespot werden in restaurants, nachtclubs en discotheken op het strand van Port-au-Prince, noemde de bevolking MINUSTAH-troepen al snel 'tourista'. In Liberia werd een controlepost van VN-troepen uit Bangladesh aangevallen en dit resulteerde in de diefstal van een AK-47. Eén van de VN-soldaten werd hierbij hevig verbrand door molotovcocktails. Als resultaat van deze actie gingen de troepen zich anders gedragen dan voorheen. Zo werd de controlepost bijvoorbeeld niet meer zittend bemand maar werd er enkel nog staand gewerkt. Daarnaast bewaakten de VN-troepen het wapenarsenaal veel nadrukkelijker. Omdat de bevolking toen meer gezien werd als oorzaak van onveiligheid, waren de troepen meteen klaar voor de strijd.

Het rollenspel van de blauwhelmen roept vragen op over de ingebeelde identiteit van de kosmopolitische

vredessoldaat. Deze visie strookt echter niet met de realiteit. De onderzoekers komen tot de conclusie dat het imperialistische karakter van VN-vredesoperaties zich vertaalt in hoe de blauwhelmen door de lokale bevolking worden gepercipieerd. Elke interactie tussen beide groepen bracht het imperiale karakter naar boven: 'Westerse' troepen die ingrijpen in landen uit het Zuiden die daar zelf niet in slagen. Deze stereotypering is echter quasi onbestaande waar de missies werden 'bemand' door soldaten uit het Zuiden zoals Brazilië of Bangladesh. Deze bevinding doorprikt de idee in sommige kringen dat VN-troepen een post-nationale VN-identiteit aannemen wanneer ze uitgestuurd worden. De soldaten nemen zelf geen nieuwe identiteit aan en de bevolking ziet deze soldaten als instrumenten in een Westers imperialistisch verhaal, zelfs als ze uit een straatarm land uit het Zuiden komen.



MINUSTAH-soldaten bewaken een bank in Port-au-Prince.
UN Photo 425556

VN-vredesoperaties zijn een mannenzaak. Slechts twee procent van de troepen zijn vrouwen. Op het vlak van genderrelaties neemt het 'rollenspel' van blauwhelmen dus ook een specifieke plaats in. Jammer genoeg gaat dit vaak gepaard met excessen zoals HIV-besmetting, prostitutie, verkrachting en vrouwenhandel. Dat maakt de situatie op het terrein er niet makkelijker op. Naast de excessen van de blauwhelmen zelf en malafide types die munt proberen te slaan uit de financiële opportuniteit die een VN-missie met zich meebrengt, dwingt armoede mensen ook deze wantoestanden zelf te vergroten. Zo werden in Liberia jonge meisjes aangemoedigd door hun ouders om een 'vriendje' bij de blauwhelmen te nemen. De VN-reactie was er één van *zero-tolerance*. Troepen mochten geen 'vriendschappelijk' contact hebben met vrouwen. Dit zorgde er echter ook voor dat troepen minder optraden: er werd niet meer gestopt voor vrouwen in nood omdat het immers een valstrik kon zijn ...



Dit boek kaart moeilijke thema's op een verteerbare aan. De auteurs verliezen zich niet in een theoretische discussie maar brengen ze juist tot leven met veelvuldige voorbeelden verzameld tijdens hun gesprekken op het terrein. Een meer dan verdienstelijke poging om het nut van kritische theorie aan te tonen. Naast een theoretische discussie, is dit ook een discussie die eveneens in de praktijk gevoerd wordt. Zo vraagt Resolutie 1325 van de VN-Veilighedsraad van oktober 2000 bijvoorbeeld een centrale rol voor de vrouw binnen de discussie rond de consolidatie van vrede, werd Margot Wallström door Ban Ki-moon tot zijn speciale gezante voor seksueel misbruik in conflict aangesteld en merken we de toenemende aandacht voor de samenhang tussen thema's als veiligheid, ontwikkeling, mensenrechten en goed bestuur in vele programma's en documenten van de VN.

Francis BAERT
UNU-Cris & UGent

* * *

Trustee for the Human Community. Ralph J. Bunche, the United Nations, and the Decolonization of Africa

Robert A. Hill & Edmond J. Keller (eds.)
Ohio University Press
ISBN: 978-0-8214-1910-6



Ralph Bunche tijdens een persconferentie in
Leopoldville in 1963
UN Photo 98802

In 2003 werden wereldwijd festiviteiten opgezet ter ere van de honderdste verjaardag van de geboorte van Ralph J. Bunche, Afro-Amerikaans activist, professor politieke wetenschappen aan de universiteiten van Howard en Harvard, diplomaat, VN-medewerker en winnaar van de Nobelprijs voor de Vrede in 1950. Bij zijn dood in 1971 stelde U Thant, de derde Secretaris-Generaal in de geschiedenis van de VN, dat Bunch gezien diende te worden als: “*an international institution in his own right*”.³ Bunche was een persoonlijkheid *hors-catégorie*. De man wisselde een succesvolle universitaire carrière in voor een baan bij de VN, waar hij zich er opwerkte tot één van de meest gerespecteerde medewerkers uit de geschiedenis van de organisatie. Over het leven van Bunche zijn reeds verschillende uitstekende biografieën verschenen. Zeer leeswaardig is het boek *Ralph Bunche. An American Odyssey* van Brian Urquhart, voormalig trouw medewerker van Bunche bij de VN.⁴ Het boek is opgezet als één grootse meeslepende biografie over het leven van Bunche, maar bovenal verschaft het een erudiete inkijk in het werk van Bunche tijdens zijn VN-jaren. Urquhart schreef over de tweede Secretaris-Generaal van de VN het al even magistrale boek *Hammaraskjöld*.⁵ Samen vormden deze drie heren een ‘goddelijke drievuldigheid’ die vanuit hun respectievelijke functie de VN op een indrukwekkende wijze doorheen de moeilijke jaren van de Koude Oorlog loodsten en bovenal de fundamenten voor de huidige VN legden via hun werk rond preventieve diplomatie, vreedzame geschillenbeslechting, VN-vredesoperaties en dekolonisatie. Bijgevolg is het moeilijk om zoveel jaren na datum een boek samen te stellen over het leven en werk van een ‘instituut’ als Bunche.

Aan de Universiteit van Californië in Los Angeles (UCLA), waar Bunche zijn eerste stappen in zijn universitaire loopbaan zette, werd in 2004 een academisch congres georganiseerd door het *Globalization Research Center-Africa* in samenwerking met het Marcus Garvey en UNIA Papers Project en het James S. Coleman Centrum voor Afrikaanse Studies. De documenten gerelateerd aan dit congres resulteerden in een boek over Bunche dat onlangs werd gepubliceerd door *Ohio University Press* waarin een groep gerespecteerde Afrikanisten het leven en werk van Bunche bekijken vanuit een ‘Afrikanistische’ invalshoek. Als Afro-Amerikaan, wetenschapper en VN-medewerker onderhield Bunche immers een speciale band met het zwarte continent.

Bunche studeerde eerst aan UCLA, waarna hij dankzij een studiebeurs en geldinzamelacties politieke wetenschappen ging studeren aan de Universiteit van Harvard. Om zijn studies verder te bekostigen, werk-

te Bunche in een boekenwinkel, waar de bejaarde, ietwat bijziende eigenaar er de jonge Bunche aan- nam, niet wetende dat hij – gezien de lichte huidskleur van Bunche – een Afro-Amerikaan had aangeworven; dit deels tegen de zin van de klanten die dit niet op prijs stelden. Daarna begon hij les te geven aan de legendarische Howard Universiteit. De universiteit werd destijds speciaal opgericht voor Afro-Amerikaanse studenten. De universiteit staat ook bekend als het ‘zwarte Harvard’. Tijdens die jaren begon hij ook aan een doctoraat in de politieke wetenschappen aan Harvard. In zijn doctoraatsstudie behandelde Bunche het kolonialisme in Afrika, meer specifiek het Franse mandaatgebied in Togo-land (het huidige Togo) en de kolonie Dahomey (het huidige Benin). Verschillende bijdragen in het boek staan stil bij het belang van Bunche’s doctoraatsstudie. Als één van de eerste zwarte Amerikanen verrichtte Bunche veldwerk voor zijn doctoraat in Afrika, dit in tegenstelling tot een beroemd intellectueel zoals W.E.B Du Bois, die gepassioneerd schreef over Afrika, maar er echter nog nooit geweest was. Bunche verbleef eerst verschillende maanden in Parijs en daarna trok hij naar West-Afrika. Tijdens die jaren volgde Bunche ook extra lessen etnografie en antropologie bij enkele van de meest vooraanstaande academici uit de Verenigde Staten (VS) en het Verenigd Koninkrijk (VK) zoals Melville Herskovits, Lucy Mair, Bronislaw Malinowski en Isaac Shapera. In hoofdstuk vier en vijf schetsen Elliot Skinner, professor aan de Columbia Universiteit, en Pearl Robinson, professor aan de Tufts Universiteit, de bijdrage van Bunche aan het ontstaan van Afrikaanse studies in de VS. Skinner legt de link tussen de onderdrukking in de VS en in Afrika, de verwantschap en de solidariteit van de zwarte bevolking aan beide kanten van de Atlantische Oceaan. Bunche geloofde niet in het linken van Afrikaanse studies en de studie van het kolonialisme. Afrika en de Afrikanen moesten geen niche zijn maar dienden wél een onderdeel te vormen van de bredere discussie binnen de sociale en humane wetenschappen. Robinson ziet Bunche’s academische periode vooral als een duidelijke opstapje – leerschool – naar een carrière als publiek intellectueel.

In 1936 publiceerde Bunche zijn eerste boek *A World View of Race*. Het werd een vlammend pamflet en leverde radicale kritiek op het Europees racisme en imperialisme. Dit is het enige spoor van radicalisme in het leven van Bunche. In zijn verdere leven lijkt hij toch eerder een pragmatische koers te varen. Dit komt onder meer tot uiting in het hoofdstuk van Martin Kilson, professor aan de Universiteit van Harvard, dat handelt over Bunche’s politieke en ide-

ologische overtuigingen. Hij bezoekt in die jaren ook het VK, Zuid-Afrika, Kenia, Oeganda en Indonesië. Robert Edgar, professor aan de Howard Universiteit, focust in hoofdstuk drie specifiek op Bunche’s reis in 1937 naar Zuid-Afrika.

Terug in de VS in 1938 werkte hij enkele jaren samen met de Zweedse econoom Gunnar Myrdal op een door de *Carnegie Endowment* gefinancierd onderzoeksproject over de situatie van de zwarte bevolking in de VS. Bunche verrichtte veldwerk in het zuidoosten van de VS en schreef verschillende studies voor dit project. Dit project resulteerde onder meer in de taboedoorbrekende studie *An American Dilemma. The Negro Problem and Modern Democracy*. Bunche werd tijdens de Tweede Wereldoorlog door het *State Department* gevraagd om de *Office of Special Services*, de voorloper van de CIA, te gaan vervoegen. Hij was werkzaam in een team dat verantwoordelijk was voor het beleid ten overstaan van Europese en Japanse kolonies. In 1945 nam Bunche als lid van de VS-delegatie deel aan de conferentie van San Francisco. Hij was zeer sterk betrokken bij het ontwerpen van hoofdstukken XI, XII en XIII van het VN-Handvest. Uit zijn doctoraat was reeds gebleken dat Bunche gematigd positief stond tegenover het mandaatsysteem van de Volkenbond. Via de oprichting van de Trustschapsraad kon Bunche zijn academische kennis in de praktijk omzetten. De VN leende Bunche voor een korte periode uit aan de VN zodat hij zijn werk voor het truststelsel verder kon zetten. Dit werd uiteindelijk een vaste aanstelling en de rest van zijn carrière stond in functie van het werk voor de VN.



Martin Luther King, zijn vrouw en Ralph Bunch tijdens een bezoek aan de VN in 1964
UN Photo 48063

Een van de eerste grote opdrachten van Bunche was de mediatie in het conflict in het Midden-Oosten.



Na de moord op de Zweedse graaf Folke Bernadotte werd Bunche zelf aangesteld als gezant voor het conflict. Zijn optreden was vrij succesvol en zorgde ervoor dat hij in 1950 de Nobelprijs voor de Vrede ontving. In 1956 had hij ook een groot aandeel in het oplossen van de Suez-crisis.

De rest van het boek staat vooral stil bij zijn bijdrage aan de onafhankelijkheid van Belgisch Congo. Zo gaan zowel John Oliver, voormalig medewerker van Bunche, Crawford Young, professor aan de Universiteit van Wisconsin, en Georges Nzongola-Ntalaja, voormalig directeur van het UNDP Oslo Governance Centre en professor aan de Howard Universiteit, dieper in op de gebeurtenissen in de beginjaren van de jaren zestig. Het boek bespreekt op summere wijze het wespennest waarin Bunche terechtgekomen was in het Grote Merengebied. De hoofdstukken schetsen een eerder negatief beeld over het optreden van Bunche en de internationale gemeenschap (VN, België, VS, ...) in het algemeen. Bunche, die zijn sporen verdiend had met zijn bemiddelingswerk in het Midden-Oosten, laat het dus op 'zijn' continent wat afweten. Waar Young nog enige sympathie lijkt te tonen voor de moeilijke en ingewikkelde situatie waarin Bunch zich bevond, is Nzongola-Ntalaja eerder negatief. Via het werk van o.a. Ludo De Witte zijn we in België vrij vertrouwd met deze periode.⁶ In het boek van De Witte wordt Bunche echter voorgesteld als een figurant en een statisch persoon. Via dit boek komt het indrukwekkende levensverhaal van Bunche samen met de troosteloze eerste onafhankelijkheidsjaren van Congo en het moge duidelijk zijn dat de VN de situatie nauwelijks onder controle had. Zelfs een 'specialist' als Bunche ...

Ook de getroubleerde relatie tussen Bunche en Patrice Lumumba, eerste premier van Congo, komt uitvoerig aan bod. Zowel op politiek als op persoonlijk vlak, leken beide heren het moeilijk met elkaar te vinden. Ondanks het feit dat Bunche zeer veel sympathie toonde voor Afrikaanse leiders en intellectuelen, was hij toch sterk gekant tegen het Afrikaanse nationalisme, het pan-Afrikanisme, en het radicale anti-imperialisme van Kwame Nkrumah, Ahmed Sékou Touré, Gamal Abdel Nasser en dus ook Patrice Lumumba. Ondanks zijn tijd in Parijs, zijn academisch onderzoek rond het Franse kolonialisme en het feit dat zeker in die jaren, het Frans de diplomatieke taal bij uitstek was, was het voor

Bunche ook moeilijk communiceren met de Congolezen. Het leek dan ook of men eerder met Fou Chin-Liu, VN-diplomaat en tolk aan het onderhandelen was. Hoe moeilijk Bunche het had in die dagen bleek uit volgende correspondentie met zijn vrouw: *"What awaits us we do not know. There may be hostility of course ... I'm dreadfully tired and sleepy as I got less than three hours sleep last night and even that was more than the night before. I cannot begin to tell you how complicated and maddeningly frustrating our operation out here is ... It is like trying to give first aid to a wounded rattlesnake. How much longer we can hang on here is anybody's guess. How long I can stand this physically is still another question."* Telex-berichten over Lumumba worden steeds negatiever en Bunche lijkt de stemmenmakerij rond de persoon van Lumumba zonder veel kritiek over te nemen. Problemen in Katanga zorgen ervoor dat Lumumba steeds meer geïsoleerd raakt en ook de relatie met de VN verzuurt zienderogen. We weten allemaal hoe het afgelopen is met Patrice Lumumba en Congo. De overgangsjaren in Congo wierpen een smet op het blazoën van Bunche's indrukwekkende carrière. Het is moedig van deze groep professoren dat ze een genuanceerd beeld proberen te schetsen van een indrukwekkend persoon. Maar voor een echte analyse van het leven van Bunche is het toch beter één van de vele mooie biografieën ter hand te nemen.

Francis BAERT
UNU-CRIS & UGent

Noten

- 1 Met dank aan Pascale Vantorre en Ajsela Mašović.
- 2 Marsh Henry maakte recentelijk de overstap van de Universiteit van Bristol naar de London School of Economics (LSE).
- 3 Brian URQUHART, *Ralph Bunche. An American Odyssey*, New York & London, Norton, 1993, p. 22.
- 4 Brian URQUHART, *Ralph Bunche. An American Odyssey*, New York & London, Norton, 1993. Andere biografieën zijn: Charles P. HENRY, *Ralph Bunche. Model Negro or American Other?*, New York, New York University Press, 1999; Benjamin RIVLIN, *Ralph Bunche. The Man and His Times*, New York, Holmes and Meier, 1990.
- 5 Brian URQUHART, *Hammarškjold*, New York & London, Norton, 1994.
- 6 Ludo DE WITTE, *Crisis in Kongo*, Leuven, Van Halewyck, 1996.



Nieuws in het kort

door Neri SYBESMA-KNOL, met bijdrage van Cedric RYNGAERT & Caecilia J. VAN PESKI¹

De nieuwe samenstelling van de Veiligheidsraad

Op 12 oktober werden door de Algemene Vergadering (AV) vijf landen verkozen om vanaf 1 januari 2011 voor een periode van twee jaar te zetelen in de Veiligheidsraad.

Om verkozen te worden dienen de kandidaat-leden een tweederde meerderheid te behalen van de 192 stemmen.

Omdat het Handvest vereist dat de leden van de Raad verkozen worden op basis van "een billijke geografische spreiding" worden de zetels verdeeld onder de verschillende regionale groepen in de AV. In de Latijns-Amerikaanse, de Afrikaanse en de Aziatische Groep was er telkens één kandidaat voor één zetel. Zo werden **Colombia, Zuid Afrika en India** zonder problemen verkozen met respectievelijk 186, 187 en 182 stemmen.

In de Groep van 'West-Europese en ander Staten' waren er drie kandidaten: Duitsland, Portugal en Canada. In de eerste ronde behaalde **Duitsland** meteen 128 stemmen; in de tweede ronde waren er 113 voor Portugal, 78 voor Canada. Nadat Canada zich had teruggetrokken werd **Portugal** in de derde ronde verkozen met 150 stemmen.

Zij zullen samen zetelen met **Bosnië-Herzegovina, Brazilië, Gabon, Libanon en Nigeria** waarvan het mandaat loopt tot 31 december 2011.

(Vergeleken met vorige verkiezingen kenden deze een vlot verloop: vijf jaar geleden waren er 48 stemrondes nodig en in 1979 zelfs 155; beide keren ging het om kandidaten uit de Groep van Latijns Amerikaanse en Caribische landen.)

Het valt op dat er nu, met Duitsland, India, Zuid Afrika en Brazilië, naast de vijf permanente leden, een groot aantal economisch zwaargewichten zetelen in de Raad. Dit zou kunnen leiden tot een grotere autoriteit van zijn beslissingen.

Maar tijdens het Algemeen Debat hadden verschillende Afrikaanse leiders (waaronder President Kabila) nog maar eens gewezen op het onaanvaardbare ontbreken van een permanente zetel voor Afrika; zij drongen dan ook nogmaals aan op een hervorming van de Raad in die zin.

Un Women: vier VN-vrouweninstellingen samen sterker dan één²

Later zal men zeggen dat het een historisch moment

was, de zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 2 juli deze zomer. De AV stemde die dag unaniem in met de oprichting van een nieuwe gender-entiteit binnen de VN-'familie' om op die manier een versnelling en bekrachtiging aan te brengen in de wijze waarop vanuit de VN tegemoet wordt gekomen aan de speciale (ontwikkelings-) behoeften van vrouwen en meisjes. De oprichting van een nieuwe VN-entiteit voor een gendergelijke behandeling van vrouwen – vanaf nu opererend onder de naam *UN Women* – is het resultaat van vele jaren van onderhandelingen tussen de VN-Lidstaten en de *advocacy* lobby van vrouwenorganisaties wereldwijd. *UN Women* maakt onderdeel uit van het hervormingsproces binnen de VN, dat als doel heeft de organisatie besluit- en slagvaardiger te maken.

Tijdens de speciale zitting op 2 juli bracht VN-Secretaris-Generaal Ban Ki-moon de oprichting van *UN Women* als volgt onder woorden: "I am grateful to Member States for having taken this major step forward for the world's women and girls. *UN Women* will significantly boost UN efforts to promote gender equality, expand opportunity, and tackle discrimination around the globe."

UN Women is beslist niet de eerste VN-entiteit die werkt ten faveure van de gelijkwaardige positie van vrouwen. In feite was er tot op heden zelfs sprake van vier VN-instellingen die zich met dit thema bezighielden. Die vier entiteiten zijn de volgende. Als eerste de al in 1946 opgerichte *Division for the Advancement of Women* (DAW). In 1976 kwam daar het *International Research and Training Institute for the Advancement of Women* (INSTRAW) bij. In dat zelfde jaar werd ook UNIFEM opgericht, het *United Nations Development Fund for Women*. Van meer recente datum is het *Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women* (OSAGI). Daarmee was het VN-vrouwenkwartet compleet.

Dat er sprake was van verschillende, naast elkaar opererende entiteiten zorgde in voorkomende gevallen echter voor verbrokkeling van aandacht, die op zijn beurt een negatief effect had op de doelmatigheid van de ontplooiende activiteiten. Het grote voordeel van *UN Women* is dat deze nieuwe entiteit kan voortbouwen op de fundamenteën van de vier eerdere entiteiten, daarbij vanuit één mandaat opererend, met een architectuur die tevens uitgaat van één financiële en capaciteitsbron. In bovengenoemde rede voor de Algemene Vergadering deed Ban Ki-moon tevens een oproep aan de voorzitters van deze VN-entiteiten. Hij vroeg hen om hun uiterste inzet in het voortstuwende van het nieuwe *UN Women*.



"I will count on their support as we enter a new era in the UN's work for women. Over many decades, the UN has made significant progress in advancing gender equality, including through landmark agreements such as the Beijing Declaration and Platform for Action and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. Gender equality is not only a basic human right, but its achievement has enormous socio-economic ramifications. Empowering women fuels thriving economies, spurring productivity and growth. Yet gender inequalities remain deeply entrenched in every society. UN Women has been created by the General Assembly to address such challenges. It will be a dynamic and strong champion for women and girls, providing them with a powerful voice at the global, regional and local levels."

Ban Ki-moon voegt daar overigens aan toe dat *UN Women* weliswaar de vier eerder genoemde VN-entiteiten zal vervangen, maar dat zij andere VN-entiteiten, zoals UNICEF, UNDP en UNFPA, juist aan zal vullen. Binnen deze entiteiten ligt een groot aandeel in de verantwoordelijkheid voor de verbetering van de positie van vrouwen en meisjes. Eén van de taken van *UN Women* zal dan ook zijn om ondersteuning – en stroomlijning – te bieden aan VN-brede activiteiten ten behoeve van de positie van de vrouw.

Het nieuwe VN-agentschap moet de vier huidige vrouwenorganisaties in de VN aldus groeperen en de VN-brede ontwikkelingen steunen. Het budget waarover *UN Women* daartoe de beschikking zou krijgen, zou jaarlijks zo'n 500 miljoen dollar gaan bedragen, oftewel twee keer zo hoog als de middelen van de vier huidige entiteiten. Waartoe zal *UN Women* dit forse bedrag in dienen te zetten? Op het hoogste niveau zal *UN Women* twee kerntaken kennen. Allereerst het bieden van ondersteuning aan intergouvernementele organisaties in hun formulering van beleid en in mondiale standaardisering en normering. *UN Women* zal de Lidstaten ook helpen bij de implementatie van gender-fair beleid. Dit kan door het bieden van de juiste technieken (methoden) en door het ter beschikking stellen van financiële middelen. Daarbij hoort ook het aangaan van effectieve partnerschappen met civiele organisaties binnen landen.

De tweede kerntaak van *UN Women* is de verwezenlijking van een hoge mate van verantwoording (*accountability*) over het VN-brede gender-specifieke beleid. Monitoring zal hiervan een groot deel uitmaken. Om tot die hoge mate van verantwoording te kunnen komen heeft de Algemene Vergadering iets heel slims bedacht. *UN Women* zal geen reguliere voorzitter krijgen, zoals bij andere VN-instellingen gebruikelijk, maar zij zal worden geleid door een *Under-Secretary-General* die direct aan Ban Ki-moon zelf rapporteert (op 14 september werd **Michelle Bachelet**, gewezen **President van Chili** in die functie benoemd).

Met de oprichting van *UN Women* laten de VN meer

zien dan slechts een consolidatie van één van haar instellingen. De VN tonen hiermee dat zij zichzelf organisatie-breed consolideren. *UN Women* vormt een belangwekkende stap in de richting van systeem-brede coherentie binnen de VN om daarmee tegemoet te komen aan de ontwikkelingsuitdagingen waarvoor de wereld zich in de 21ste eeuw gesteld ziet. Daarnaast spreekt uit de oprichting van *UN Women* nog een andere, heel heldere boodschap: gelijke behandeling voor vrouwen en meisjes is niet slechts een kwestie van mensenrechten of het tegengaan van discriminatie; in een wereld waarin vrouwen zich volledig kunnen ontplooiën en waarin vrouwen in gelijke mate participeren en vertegenwoordigd zijn is meer sprake van vrede en veiligheid dan van oorlog en instabiliteit.

Het kostte meer dan vier jaar onderhandelen om tot de oprichting van *UN Women* te komen. En ook nu zijn nog niet alle obstakels uit de weg geruimd. Zo blijft er sprake van een verschil in culturele opvattingen inzake de rol en positie van vrouwen. *UN Women* zal er wat dat betreft voor moeten waken dat zij zichzelf niet in een positie manoeuvreert waarin zij bepaalde universele waarden verkondigt die niet door iedere Lidstaat kunnen worden geaccepteerd. Het aannemen van een *Under-Secretary-General* uit een niet-Westers land (symboolfunctie) zal daarbij niet genoeg zijn. Vanaf de oprichting van *UN Women* zal er steeds sprake dienen te zijn van een open dialoog, op basis van gelijkwaardigheid tussen verschillende systemen om te kunnen komen tot een werkelijke positieverbetering van vrouwen die past binnen de sociaal-culturele context van een land; en omdat vrouwen zelf ook onderdeel uitmaken van die context, samen met de mannen naast hen. Wel heerst er alom vertrouwen – en daaruit voortvloeiend hoop – dat de zichtbaarheid van één duidelijke VN-entiteit voor genderzaken de impact van haar acties vergroot.

Men zou nog wel een geschikter naam voor deze instelling kunnen overwegen. *UN Women* sluit tenslotte de helft van de wereldbevolking uit, terwijl de instelling juist staat voor genderzaken, die zowel man als vrouw aangaan. Gelukkig heeft men nog tot aan januari om na te denken over een beter passende titel.

UN Women zal vanaf januari 2011 operationeel worden. De voortgang in de ontwikkeling van dit nieuwe VN-entiteit is te volgen via: www.unwomen.org.

Nieuws van het Internationaal Gerechtshof

Twee nieuwe (vrouwelijke) rechters in het Hof

Op 13 september legden twee nieuwe rechters, zoals voorzien in artikel van het Statuut van het Hof, de verklaring af dat zij "hun bevoegdheden in volkomen on-



partijdigheid en naar geweten” zullen uitoefenen.

Het gaat om mevrouw **Xue Hanqin (China)** en mevrouw **Joan Donoghue (Verenigde Staten)**. Voor de eerste maal zetelen er nu dus twee vrouwen tegelijk in het Hof. Tot nu toe was Rosalyn Higgins de eerste en enige vrouwelijke rechter; zij werd trouwens President van het Hof.

De (15) leden van het Internationaal Gerechtshof worden in gelijktijdige verkiezingen door de Veiligheidsraad en de Algemene Vergadering gekozen voor een ambtstermijn van negen jaar. Zij dienen uiteraard personen te zijn “die aan de vereisten voldoen die in hun onderscheiden landen worden gesteld om de hoogste rechterlijke ambten te bekleden, ofwel rechtsgeleerden zijn van erkende bekwaamheid op het gebied van het internationaal recht”.

Goede juristen moeten zij dus in ieder geval zijn. Maar daarnaast vraagt het Statuut ook dat er in het Hof rechters van alle grote rechtssystemen in de wereld zetelen: een verplichting tot regionale spreiding dus. In de praktijk wordt daarbij de regionale spreiding gehanteerd zoals die is geregeld in de Veiligheidsraad, tot en met, traditioneel, de aanwezigheid van vijf rechters uit de vijf permanente leden van de Raad.

Voor de twee tussentijdse vacatures die nu moesten worden ingevuld (rechter Thomas Buergenthal nam per 6 september 2010 ontslag), kwamen dus alleen Amerikaanse en Chinese kandidaten in aanmerking.

Joan Donoghue was tot 2010 juridisch adviseur bij het Amerikaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken. Zij was in 2009 de persoonlijk adviseur van President Obama en Minister Clinton over alle aspecten van het internationaal recht.

Daarvoor was ze bij het Department of State belast met kwesties van ontwikkelingssamenwerking, internationaal humanitair recht en mensenrechten; met het onderhandelen, de interpretatie en de implementatie van VN-resoluties, met juridische problemen van het zee-recht.

Zij speelde ook een hoofdrol bij het opstellen van de Amerikaanse pleidooien in de zaak van het rechtmatig karakter van de eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo, voor het Internationaal Gerechtshof.

Donoghue studeerde Russisch en biologie en behaalde een doctoraat in de Rechten aan de University of California in Berkeley in 1981.

Xue Hanqin behaalde haar diploma in de rechten aan de Universiteit van Beijing en studeerde verder aan de Columbia University School of Law in New York.

Vanaf 1980 was ze verbonden aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken waar ze aan het hoofd stond van de afdeling Verdragen.

In 2002 werd ze lid van de International Law Commission, waarin ze door de Algemene Vergadering werd

herv verkozen in 2007. Ze was van 2008 tot nu ambassadeur bij ASEAN, en daarvoor Ambassadeur in Nederland. Ze was hoofd, of lid, van de Chinese delegatie naar verschillende VN-Conferenties.

Advies aan de Algemene Vergadering over de wettigheid van de eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo

Het Internationaal Gerechtshof (IGH) kwam op 22 juli jl. tot de conclusie dat de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo in 2008 geen schending betekende van het internationaal recht.

Het ging hier om een verzoek van de Algemene Vergadering aan het Gerechtshof om een (juridisch) advies uit te brengen over de vraag of de eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo van juli 2008 in strijd was met het internationaal recht of niet. Verschillende VN-organen, zoals de Veiligheidsraad, de Algemene Vergadering, ECOSOC, de Gespecialiseerde Organisaties, hebben het recht een dergelijk verzoek tot het Hof te richten, wanneer het gaat over zaken die tot hun bevoegdheid behoren.

Het Advies behandelt vijf punten: Is het Hof bevoegd om op het verzoek in te gaan; wat is de precieze betekenis van de gestelde vraag; wat zijn de feiten; is de verklaring in strijd met het internationaal recht, en enkele conclusies.

Servië had gesteld dat VN-resolutie 1244 van de Veiligheidsraad van 10 juni 1999, die een einde maakte aan de oorlog in Kosovo, de grenzen van het land had vastgelegd en dat Kosovo daarbij nadrukkelijk was ingegrepen (er werd daarin alleen gesproken over de autonomie van Kosovo binnen de Federale Republiek van Joegoslavië, waarvan de soevereiniteit en de territoriale integriteit in het Akkoord van Rambouillet was vastgelegd).

Volgens Kosovo betekende dat niet dat de mogelijkheid tot afscheiding van het gebied van Joegoslavië was uitgesloten.

Het Hof komt tot de conclusie dat het internationaal recht in het algemeen niet verbiedt dat een land eenzijdig de onafhankelijkheid afkondigt.

Het Advies is (uiteraard) niet bindend, maar zou verstrekkende gevolgen kunnen hebben voor andere landen met gebieden die naar onafhankelijkheid streven.

Servië werd in deze zaak gesteund door een meerderheid binnen de VN, waaronder Rusland, China en Spanje. Kosovo vond vooral steun bij de Verenigde Staten en de meeste Europese landen. Kosovo hoopte dat de uitspraak van het Hof zou leiden tot erkenning van



het land door Servië en de vele andere staten die nog niet tot erkenning van Kosovo zijn overgegaan.

De Servische president Boris Tadi hield echter vol dat Servië (als opvolger van Joegoslavië) de onafhankelijkheid van Kosovo nimmer zal erkennen en zei dat de uitspraak van het Hof slechts sloeg op de vraag of de onafhankelijkheidsverklaring al dan niet het internationaal recht schond, en niet op de vraag of de afscheiding wettig was.

Een week later stemde de Servische Nationale Vergadering met 192 tegen 26 stemmen tegen de erkenning van Kosovo. Het parlement in Belgrado riep op tot een vreedzame oplossing van het geschil, in lijn met de Servische Grondwet.

Voor een meer gedetailleerde bespreking verwijzen we graag naar de bijdrage van Cerdic Ryngaert in dit nummer, zie blz. 43.

Nieuws van de internationale straftribunalen

Cedric RYNGAERT

Internationaal Strafhof (ICC)

Op 10 september 2010 ontmoette de voorzitter van het Internationaal Strafhof, rechter Song, onze landgenoot Herman Van Rompuy, de voorzitter van de Europese Raad, om de resultaten van de in juni 2010 gehouden herzieningsconferentie van het Statuut van Rome. Hij bedankte Van Rompuy voor de EU's voortdurende steun aan het ICC. Alle lidstaten van de EU zijn partij bij het Statuut, en in 2006 sloten de EU en het ICC een samenwerkingsakkoord.

De eerste zaak voor het ICC, de zaak tegen de Congolese krijgsheer Lubanga, blijft intussen geplaagd door procedurele problemen. Omdat de aanklager van het Hof weigert de namen en andere informatie met betrekking tot een tussenpersoon te onthullen aan de verdediging, in weerwil van een beslissing ter zake van het Hof, schorste het Hof op 8 juli 2010 voor de tweede keer de procedure. De aanklager ging in beroep, waarop het Hof besliste dat Lubanga voorlopig wel in hechtenis blijft. De tweede zaak voor het ICC, de zaak tegen Bemba, is intussen uitgesteld omdat de verdediging de ontvankelijkheid van de zaak betwist bij de Beroepskamer van het Hof.

Wat de situatie in Darfur (Soedan) betreft, bracht het ICC de Veiligheidsraad en de Staten die partij zijn bij het Statuut van het Hof op de hoogte van het bezoek van de Soedanese president Al Bashir aan Kenya en Tsjaad (eind juli 2010). Het Hof heeft tegen Al Bashir een aanhoudingsbevel uitgevaardigd, en riep beide landen op om Al Bashir te arresteren. Bashir werd, niet verrassend, niet gearresteerd. Eerder die maand had het Hof al een tweede aanhoudingsbevel uitgevaardigd tegen Bashir: het Hof overwoog dat er redelijke vermoeden

waren dat hij verantwoordelijk is voor genocide in Darfur. Op 4 maart 2009 had het Hof al een eerste aanhoudingsbevel uitgevaardigd met betrekking tot oorlogsmisdaden en misdaden tegen de mensheid. Op 16 juni 2010 gaven twee rebellencommandanten uit Darfur zich overigens vrijwillig aan bij het Hof nadat het Hof in 2009 een bevel tot verschijning jegens hen had uitgevaardigd. Ze worden ervan verdacht oorlogsmisdaden te hebben begaan bij een aanval die de rebelengroep onder hun leiding uitvoerde tegen een vredesmissie van de Afrikaanse Unie.

Eind augustus 2010 begon het Hof met Kenya operationele en juridische kwesties te bespreken, nadat het Hof beslist had een onderzoek te openen met betrekking tot de mogelijke misdrijven die er in 2008 na de verkiezingen zouden zijn begaan. Het Hof verspreidde in Kenya ook 200.000 kopieën van een brochure over de rol van het ICC.

Op 28 oktober 2010 legde de voorzitter van het Internationaal Strafhof, rechter Sang-Hyun Song, het jaarlijks rapport van het Hof voor aan de Algemene Vergadering van de VN. Hij belichtte daarbij met name de uitvaardiging van het eerste aanhoudingsbevel voor de misdaad van genocide, de aanvang van een tweede proces, en de vrijwillige verschijning van drie verdachten voor het Hof. Hij liet evenwel niet na te wijzen op de obstakels waarmee het Hof geconfronteerd wordt, in het bijzonder de niet-uitvoering van zijn bevelen tot aanhouding van vier commandanten van het Ugandese *Lord's Resistance Army* en van de Soedanese president Al Bashir.

Het proces tegen de eerste verdachte, Thomas Lubanga, kan na heel wat moeilijkheden worden voortgezet. De Beroepskamer van het Hof besliste op 8 oktober 2010 dat de rechters in eerste aanleg ten onrechte de procedure tegen Lubanga hadden geschorst. Op 8 juli 2010 hadden die rechters geoordeeld dat een eerlijk proces van de verdachte niet meer mogelijk was omdat de aanklager weigerde om aan de verdediging namen en informatie met betrekking tot een tussenpersoon te onthullen. De Beroepskamer betwistte niet dat de aanklager weigerde de orders van de kamer in eerste aanleg na te leven, maar oordeelde dat een onmiddellijke schorsing van de procedure een te drastische sanctie was.

Het proces tegen die tweede verdachte, Jean-Pierre Bemba, kan finaal van start gaan nadat het Hof op 19 oktober 2010 Bemba's betwisting van de ontvankelijkheid van de zaak finaal van de hand wees. Bemba wordt ervan beschuldigd verantwoordelijk te zijn voor misdaden tegen de mensheid en oorlogsmisdaden (met name seksuele misdrijven) gepleegd in de Centraal-Afrikaanse Republiek (CAR) in 2002 en 2003. Bemba had aangevoerd dat een rechtbank in de CAR in 2004 beslist had hem niet te vervolgen, en dat het Strafhof hem dus voor dezelfde misdrijven niet kon vervolgen. Het Hof volgde Bemba hierin niet en oordeelde dat



CAR-rechtbanken in beroep deze beslissing hadden hervormd en beslist hadden dat de bevoegde CAR-autoriteiten Bemba's zaak naar het Strafhof dienden te verwijzen. Het Hof wees er ook op dat het op 25 september 2009 in de zaak *Katanga* had beslist dat een nationale beslissing die nationale procedures afsluit om de zaak naar het Strafhof te verwijzen geen beslissing om niet te vervolgen is. Het is inderdaad niet meer dan logisch dat de verdachte zich niet op een loutere verwijzingsbeslissing kan beroepen om de ontvankelijkheid van zijn zaak voor het Strafhof aan te vechten.

Een ander succes voor het Hof was de arrestatie van Callixte Mbarushimana, op basis van een door het Hof verzegeld aanhoudingsbevel, in Parijs op 11 oktober 2010. Mbarushimana is de leider van de *Forces Démocratiques pour la Libération du Rwanda* (FDLR), een na de Rwandese genocide naar de Democratische Republiek Congo (DRC) gevluchte rebellenbeweging. De FDLR wordt onder meer beschuldigd van grootschalige seksuele misdrijven begaan in de DRC. De arrestatie van Mbarushimana, de eerste leider die wordt gearresteerd met betrekking tot de massale misdaden in Oost-Congo, is het resultaat van twee jaar onderzoek door Frankrijk, Duitsland, de DRC, Rwanda, en het Strafhof. Het Hof hoopt binnenkort ook Bosco Ntaganda, een andere commandant die verantwoordelijk wordt geacht voor de misdrijven in Oost-Congo, te kunnen arresteren.

Joegoslavië-tribunaal (ICTY)

Je kan het ICTY nu ook vinden op YouTube en Twitter. Je kan op deze sociale medianetwerken de aan de gang zijnde processen volgen en video-archieven raadplegen (op dit moment zijn 200 video's beschikbaar). Het ICTY denkt op die manier zijn procedures transparanter te maken en dichter bij het publiek te brengen. Zie

<http://www.youtube.com/ICTYtv> en

<http://www.twitter.com/ICTYnews>.

Ook het ICC is beginnen twitteren en heeft een YouTube-kanaal gelanceerd.

Omdat het ICTY binnen afzienbare tijd zijn deuren sluit wil het de capaciteit van de nationale rechtbanken in de Balkan versterken, zodat deze in staat zijn oorlogsmisdaden adequaat te vervolgen. Het werkt daartoe samen met onder meer de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en de Europese Unie. Dit ICTY-project heeft als doel de kennis en vaardigheden van het tribunaal over te dragen aan de Balkan-regio. Concreet wil het project de professionele ontwikkeling van juristen bevorderen, relevante materialen van het tribunaal beschikbaar stellen (met name door ze te vertalen in de lokale talen), en cursussen over internationaal strafrecht en humanitair recht aanbieden.

De nakende sluiting van het ICTY heeft ook een impact op het personeel: het tribunaal heeft problemen

om goede en gemotiveerde personeelsleden te behouden. In een resolutie van 30 juni 2010 riep de Veiligheidsraad het VN-Secretariaat en andere VN-organen daarom op praktische oplossingen ter zake te vinden. De Veiligheidsraad verlengde ook de ambtstermijn van de rechters van het tribunaal tot het einde van de levenscyclus van het tribunaal. Hetzelfde gebeurde overigens ook voor het Rwanda-tribunaal.

Op 21 juli 2010 ging de Beroepskamer van het ICTY over tot een gedeeltelijke vernietiging van de vrijpraak van een aantal commandanten van het Kosovaars Bevrijdingsleger; onder hen Ramush Haradinaj, voormalig eerste minister van Kosovo. Die commandanten waren gedagvaard voor de vervolging en ontvoering van burgers die verdacht werden van collaboratie met de Servische troepen in 1998. In eerste aanleg had het tribunaal hen vrijgesproken. Er komt nu een nieuw proces.

Op 8 oktober 2010 stelde rechter Patrick Robinson, voorzitter van het Joegoslavië-tribunaal, het jaarlijkse rapport van het tribunaal voor aan de Algemene Vergadering. De voorzitter gaf aan dat het tribunaal het afgelopen jaar tien processen voerde. Volgens de laatste schattingen zouden alle processen eind 2012 moeten voltooid zijn, met uitzondering van het proces tegen Radovan Karadzic (2013). Alle beroepsprocessen zouden eind 2014 voltooid moeten zijn, maar het is nog onduidelijk wanneer de zaak tegen Karadzic precies zal afgerond zijn. In november 2010 werd het proces tegen Karadzic bijvoorbeeld een maand geschorst om de verdediging meer tijd te geven om zich voor te bereiden.

Rwanda-tribunaal (ICTR)

Op 3 augustus 2010 veroordeelde het ICTR een Rwandese subprefect tot 25 jaar gevangenisstraf wegens genocide. Tussen 20 en 23 april 1994 hadden honderden of zelfs duizenden Tutsi en hun families aanvallen in hun dorpen ontvlucht en hun toevlucht gezocht tot de markt van Gisagara. De rechters van het tribunaal oordeelden dat de beschuldigde aan de vluchtelingen had beloofd dat ze gevoed en beschermd zouden worden indien zij zich naar een nabij gelegen heuvel zouden begeven. De beschuldigde liet diezelfde dag echter soldaten naar de heuvel transporteren. Die voerden een grootschalige aanval op de vluchtelingen uit, waarbij duizenden Tutsi om het leven kwamen.

Op 30 juni 2010 veroordeelde het tribunaal een andere beschuldigde eveneens tot 25 jaar gevangenisstraf. Het tribunaal oordeelde dat hij de leider was van incidenten tegen Tutsi in een aantal parochies en dat hij aansprakelijk was voor de dood van 5000 Tutsi.

Dezelfde dag bevestigden het tribunaal en Rwanda hun samenwerking. Deze samenwerking was opnieuw verstoord na de arrestatie van een ICTR-advocaat door Rwanda. Rwanda stelde dat de procedure tegen deze advocaat niets te maken had met zijn werk bij het ICTR en dat ICTR-advocaten ongestoord hun werk



konden blijven doen in Rwanda.

Op 1 november 2010 veroordeelde het Rwanda-tribunaal Gaspard Kanyarukiga, een voormalige Rwandese zakenman, tot 30 jaar gevangenisstraf nadat het hem schuldig had bevonden aan genocide en misdaden tegen de mensheid.

Op 4 november 2010 verzocht de aanklager van het Rwanda-tribunaal het tribunaal de zaken van drie beschuldigden naar Rwandese rechtbanken te verwijzen. De aanklager had een en ander al geprobeerd in 2007, maar toen had het tribunaal de verwijzing geweigerd omdat Rwanda onvoldoende garanties voor een eerlijk proces bood. Deze verwijzingen naar nationale rechtbanken passen in de 'voltooingsstrategie' van het tribunaal, dat immers binnenkort zijn deuren moet sluiten.

Cambodja-tribunaal

Op 26 juli 2010 velde het Cambodja-tribunaal zijn eerste verdict: het achtte Kaing Guek Eav, alias Duch, schuldig aan misdaden tegen de mensheid en oorlogsmisdaden en veroordeelde hem tot 35 jaar gevangenisstraf. Duch stond aan het hoofd van een gevangenis waar de vijanden van de Rode Khmer tussen 1975 en 1979 ondervraagd en geëxecuteerd werden. In zijn vonnis verklaarde het tribunaal dat 66 burgerlijke partijen (verwanten van) slachtoffers van Duch zijn. Hun namen werden opgelijst in het vonnis. Hoewel het tribunaal geen specifieke reparaties toekende, beval het wel alle verontschuldiging van Duch te compileren en te publiceren. Het proces tegen Duch was op 30 maart 2009 begonnen en telde 72 procesdagen. 24 getuigen, 22 burgerlijke partijen en 9 experts werden gehoord.

De onderzoeksrechters van het Cambodja-tribunaal stelden op 15 september 2010 hun closing order op in de zaak tegen de voormalige Rode Khmer-leiders Nuon Chea, Ieng Sary, Khieu Samphan en Ieng Tirth. Deze closing order zal als basis voor het proces tegen betrokkenen – het tweede proces voor het tribunaal – dienen. De onderzoeksrechters oordeelden dat het gerechtelijk onderzoek voldoende bewijs had opgeleverd dat betrokkenen een rol speelden in de volgende misdaden: misdaden tegen de mensheid, genocide, oorlogsmisdaden, en misdaden tegen het Cambodjaanse recht.

Speciaal Hof voor Sierra Leone

Het Hof sloot de bewijsfase in het proces tegen de voormalige Liberiaanse president Charles Taylor af. Tegen januari 2011 dienen de partijen hun schriftelijke argumenten in.

Speciaal Tribunaal voor Libanon

Op 9 augustus 2010 hield de leider van de Libanese

organisatie Hezbollah, Hassan Nasrallah, een persconferentie waarin hij aan de hand van luchtbeelden, die volgens hem video's van Israëlische vliegtuigen waren, suggereerde dat Israël de bewegingen van de vermoorde premier Rafik Hariri volgde, en dat Israël dus verantwoordelijk zou kunnen zijn voor de moord op Hariri. Het Speciaal Tribunaal voor Libanon is bevoegd om de verdachten van deze moord te berechten. De aanklager van het Tribunaal verzocht Libanon onmiddellijk om deze beelden over te leggen aan het tribunaal.

In de loop van september 2010 veroorzaakte het onderzoek van het tribunaal een politieke crisis in Libanon: Hezbollah verzet zich tegen de Libanese financiering (49 pct.) van het tribunaal, terwijl de huidige eerste minister, Saad Hariri, de zoon van de vermoorde Rafik Hariri, uiteraard de waarheid aan het licht wil zien komen. Hezbollah vreest dat de aanklager van het tribunaal wel eens Hezbollah zou kunnen beschuldigen. Het gevaar op hernieuwd politiek geweld in Libanon is uiteraard niet denkbeeldig mocht het zover komen, zoals Syrië ook leek te insinueren.

Op 10 november 2010 bevestigde de beroepskamer van het Speciaal Tribunaal voor Libanon dat het Tribunaal jurisdictie had om het verzoek van Jamil El Sayed te aanhoren. El Sayed was één van de vier pro-Syrische Libanese generaals die in 2005 werden gearresteerd door Libanon. In april 2009 liet het Speciaal Tribunaal El Sayed vrij wegens gebrek aan bewijs. El Sayed wil nu in Libanon een procedure starten tegen zij die hem onrechtmatig hebben beschuldigd en in hechtenis genomen. Om een claim voor een nationale rechtbank in Libanon te brengen wenst El Sayed toegang tot een vals getuigenis dat nu in het bezit van de aanklager zou zijn. Het Tribunaal oordeelt binnenkort over de grond van de zaak.

Noten

- 1 Drs. Caecilia J. van Peski werkt als onafhankelijk consultant op het gebied van internationale vraagstukken. Daarnaast neemt zij zitting in diverse besturen, waaronder dat van de Nederlandse Vereniging van de Verenigde Naties, IKV Pax Christi en CISV International. Zij is tevens lid van de Raad van Advies van de Stichting VredesWetenschappen. Van Peski is op internationaal vlak actief als verkiezingswaarnemer voor de OVSE en de EU. In 2010 vertegenwoordigt zij de Nederlandse vrouw als VN-Vrouwenvertegenwoordiger naar de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. In die hoedanigheid maakte zij in oktober van dit jaar deel uit van de Nederlandse Koninkrijksdelegatie naar de VN in New York.
- 2 Deze bijdrage verscheen eerder in een iets andere vorm in VN-Forum 2010/3, pp. 10-12.



De VN-kalender

door Piet WILLEMS
Assistent vakgroep internationaal publiekrecht Universiteit Gent

Om met stip in uw agenda te noteren ¹

27 januari	Internationale herdenkingsdag voor de slachtoffers van de Holocaust (A/RES/60/7)
4 februari	Wereldkankerdag (A/RES/62/10)
20 februari	Werelddag voor sociale rechtvaardigheid (A/RES/62/10)
21 februari	Internationale dag van de moedertaal (A/RES/56/262)
8 maart	Internationale vrouwendag
21 maart	Wereldpoëziedag
21 maart	Internationale dag voor de uitbanning van rassendiscriminatie (A/RES/2142 (XXI))
21 maart	Internationale dag van Nowruz (A/RES/64/253)
21-27 maart	Week van solidariteit met volken die strijden tegen racisme en rassendiscriminatie (A/RES/34/24)
22 maart	Wereldwaterdag (A/RES/47/193)
23 maart	Werelddag voor meteorologie (WMO/EC-XII/Res.6)
24 maart	Wereldtuberculosedag (WMO/EC-XII/Res.6)
24 maart	Internationale dag voor het recht op de waarheid aangaande grove mensenrechtenschendingen en voor de waardigheid van de slachtoffers (A/RES/65/196)
25 maart	Internationale dag van de herdenking van de slachtoffers van slavernij en de afschaffing van de trans-Atlantische slavenhandel (A/RES/62/122)

2011 in het teken van ...

Onze bijzondere aandacht voor volgende internationale jaren:²

- 2011 – Internationaal Jaar van de Jeugd: dialoog en wederzijds begrip (A/RES/64/134)
- 2011 – Internationaal Jaar van de Chemie (A/RES/63/209)
- 2011 – Internationaal Jaar voor de Mensen van Afrikaanse Afkomst (A/RES/64/169)
- 2011 – Internationaal Jaar van de Bossen (A/RES/61/193)

Onze volgehouden aandacht voor volgende internationale decennia:³

- **2003-2004-2005-2006-2007-2008-2009-2010-2011-2012**
(2003-2012) Decennium van de VN voor alfabetisering: onderwijs voor allen (A/RES/56/116)
- **2005-2006-2007-2008-2009-2010-2011-...-2014**
(2005-2014) Decennium van de VN voor duurzame ontwikkelingseducatie (A/RES/57/254)
(2005-2014) **Tweede** internationaal decennium voor 's werelds inheemse volkeren (A/RES/59/174)
- **2005-2006-2007-2008-2009-2010-2011-...-2015**
(2005-2015) Internationaal decennium van de actie 'Water voor Leven' (A/RES/58/217)
- **2006-2007-2008-2009-2010-2011-...-2016**
(2006-2016) Decennium voor herstel en duurzame ontwikkeling van de getroffen regio's (verwant met de Tsjernobyl Ramp) (A/RES/62/9)
- **2008-2009-2010-2011-...-2017**
(2008-2017) Tweede VN decennium voor de uitroeiing van armoede (A/RES/62/205)
- **2010-2011-...-2020**
(2010-2020) Decennium van de VN voor de woestijnen en de strijd tegen de verwoestijning (A/RES/62/195)
- **2011-...-2020**
(2011-2021) Decennium voor Actie voor Verkeersveiligheid (A/RES/61/193)

Noten

- 1 Voor een volledig overzicht van alle dagen en weken zie respectievelijk: <http://www.un.org/observances/days.shtml> en <http://www.un.org/observances/weeks.shtml>.
- 2 Voor een volledig overzicht van alle jaren zie <http://www.un.org/observances/years.shtml>.
- 3 Voor een volledig overzicht van alle decennia zie <http://www.un.org/observances/decades.shtml>.



REGIONAAL
INFORMATIECENTRUM
VAN DE VERENIGDE NATIES
RÉSIDENCE PALACE
Blok C2, 7^{de} en 8^{ste} verdieping
Wetstraat 155
1040 Brussel - België
T. +32 (0)2 788 84 84
F. +32 (0)2 788 84 85
info@unric.org
www.unric.org



**KANTOOR VAN DE
VERENIGDE NATIES**
T. +32-2-505-46-20
www.un.org



UNHCR
Bureau van de Hoge
Commissaris van de
Verenigde Naties voor
Vluchtelingen
Regionaal Bureau voor
de Benelux
de Europese Instellingen
T. +32-2-649-01-53
belbr@unhcr.org
www.unhcr.org



FAO
Voedsel- en Landbouw-
organisatie Verbindingsbureau
met de EU en België
T. +32-2-203-88-52
fao-lobr@fao.org
www.fao.org



ILO
Internationale
Arbeidsorganisatie
Bureau voor de EU
en de Beneluxlanden
T. +32-2-736-59-42
brussels@ilo.org
www.ilo.org



UNICEF
Kinderfonds van de VN
T. +32-2-513-22-51
brussels@unicef.org
www.unicef.org



IMF
Internationaal Monetair Fonds
Bureau te Brussel
T. +32-2-289-28-40
www.imf.org



UNIDO
Organisatie van de
Verenigde Naties voor
Industriële Ontwikkeling
T. +32-2-511-16-90
office.brussels@unido.org
www.unido.org



UNAIDS
Gezamenlijk VN-programma
inzake HIV/Aids
Bureau voor de EU
T. +32-2-502-98-25
www.unaids.org



UNODC
Bureau van de VN voor
Drugs en Criminaliteit
Verbindingsbureau met de EU
T. +32-2-290-25-81
www.unodc.org



UNDP
Ontwikkelingsprogramma
van de VN
T. +32-2-505-46-20
undp.brussels@undp.be
www.undp.org



UNU
Universiteit van de VN
T. +32-50-47-11-00
www.cris.unu.edu



WFP
Wereldvoedselprogramma
T. +32-2-500-09-10
WPF.Brussels@wfp.org
www.wfp.org



WHO
Wereldgezondheids-
organisatie
T. +32-2-506-46-60
postmaster@who-eu.be
www.who.int



WERELDBANK
T. +32-2-552-00-52
infobrussels@worldbank.org
www.worldbank.org



OCHA
Bureau voor de Coördinatie
van Humanitaire Aangelegenheden
T. +32-2-213-82-90
www.ochaonline.un.org



UNIFEM
VN-Ontwikkelingsfonds voor Vrouwen
T. +32-2-213-14-42
www.unifem.org



WMO
Wereld Meteorologische Organisatie
T. +32-2-736-58-11
www.wmo.int



UNRWA
VN-Agentschap voor hulp aan de
Palestijnse Vluchtelingen in het Nabije Oosten
T. +32-2-256-75-85
www.un.org/unrwa



UNEP
Milieuprogramma van
de VN Verbindingsbureau
met de EU
T. +32-2-213-30-50
info@unep.be
www.unep.org



UNFPA
Bevolkingsfonds van de VN
T. +32-2-550-18-30
UNFPA-brussels@unfpa.be
www.unfpa.org



UN-HABITAT
Programma van de Verenigde
Naties voor Menselijke
Nederzettingen
Verbindingsbureau met
de EU en België
T. +32-2-503-35-72
info@unhabitat.be
www.unhabitat.org



UNOPS
VN-Bureau voor Project-
ondersteunende Diensten
T. +32-2-234-63-61
www.unops.org



OHCHR
Bureau van de Hoge Commissaris
van de Verenigde Naties voor de Mensenrechten
brussels@ohchr.org
www.ohchr.org