



- De Klimaatconferentie in Bali
- Somalië: entiteit waar de notie *Staat* zoek is
- Gacaca: de Rwandese schreeuw voor een op maat gemaakte justitie

Jaargang 32, nr. 143, 2008/1

Vereniging voor de Verenigde Naties

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 32 ! 2008/1 ! nr. 143

Verantwoordelijke uitgever en zetel

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

Hoofdredacteur

Veronique Joosten
Universiteit Antwerpen ! Faculteit Rechten
Venusstraat 23, bureau 1.46, 2000 Antwerpen
Tel. (0032) 03 275 58 37 ! fax (0032) 03 275 51 20
veronique.joosten@ua.ac.be

Redactiecomité

Francis Baert (UNU-CRIS) ! Sven Biscop (KIIB) !
David Crieckemans (UA) ! Jan De Bisschop ! Melanie De Groof !
Ria Heremans (VVN) ! Tom Ruys (KULeuven) ! Neri Sybesma
(VUB) ! Tine Vandervelden (UGent) ! Piet Willems (UGent) !
Jan Wouters (KULeuven)

Correspondenten

Dominiek Benoot ! Eric De Brabandere !
Charlotte Mertens ! Ann Pauwels ! Cedric Ryngaert

Auteursrichtlijnen

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

Website

www.vvn.be

Lidmaatschap

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



Lid van de Unie van de Uitgevers van de Periodieke Pers

Met steun van de
Vlaamse overheid



Edito

Ook de Vereniging voor de Verenigde Naties kijkt uit naar het nieuwe jaar 2008, waarin we samen met onze leden verder aandacht wensen te besteden aan de ontwikkelingen die zich dit jaar zullen voordoen op de vele fronten waarop de VN wereldwijd werkzaam zijn. Net als de voorgaande jaren trachten we als Vereniging een uitgebreide kalender aan te bieden met een dermate gevarieerd programma dat we een voldoende ruim publiek kunnen warm maken voor de vooruitgang én de spanningen binnen de internationale samenleving. Het feit dat België dit jaar zijn tweede en (voorlopig) laatste jaar in de Veiligheidsraad zetelt, maakt dat we op tal van thema's extra gefocust zullen zijn. Zo zullen we zoals steeds tal van prominente sprekers uitnodigen op debatten en conferenties die we organiseren of co-organiseren. Naast lunchlezingen met Raymond Sommerijns en Rik Coolsaet hopen we u in de komende weken onder meer te mogen verwelkomen op een paneldebat over vrijhandelsverdragen (28 februari) en één over *Anders Globaliseren*, naar aanleiding van de vierde VVN-monografie in de reeks *Wereldvisie* die vorig najaar verscheen van de hand van Cedric Ryngaert.

Klassiekers uit het VVN jaarprogramma zullen uiteraard niet ontbreken, zoals de intensieve voortzetting van de serie VVN-lunchlezingen, de vormingsseminaries voor ambtenaren, een vierde editie van de interuniversitaire VVN Model United Nations (een simulatieoefening over de Veiligheidsraad voor studenten), en dergelijke meer. Werkgroepen zullen zich actief inzetten op het gebied van onderwijs en ontwikkelingssamenwerking.

De nodige informatie over onze vereniging en de reeks activiteiten zullen vanaf dit jaar ook duidelijker en gemakkelijker beschikbaar zijn op de vernieuwde website www.vvn.be, met ook snelle aansluiting naar nieuwsberichten uit de internationale actualiteit.

De groeiende monografieënreeks *Wereldvisie*, waarvan reeds sprake, zal dit jaar verder uitgebreid worden met minstens een editie over de mensenrechten, naar aanleiding van 60 jaar Universele Verklaring van de Mensenrechten (1948-2008). Deze heuglijke gebeurtenis mag en zal niet onopgemerkt voorbij gaan: het is de bedoeling dat er het hele jaar door, overal en door iedereen, binnen het hele VN-systeem maar ook daarbuiten, aandacht wordt besteed aan het thema van deze herdenking. In datzelfde kader situeert zich de lancering van een interactieve website www.knowyourrights2008.org, op initiatief van het VN-Informatiekantoor voor West-Europa UNRIC, met ideeën en commentaren. Het wordt op 10 december 2008, dag van de mensenrechten, in ieder geval een historische dag, en we houden hiervoor nog een heel bijzondere activiteit in petto.

Voor de realisatie van onze doelstellingen en onze activiteiten rekenen wij niet in geringe mate op de inzet van actieve leden, maar ook op uw ondersteuning via een lidmaatschapsbijdrage. Mogen wij – zo u dit nog niet gedaan hebt – u vriendelijk vragen het jaarlijks lidgeld van 15 € te willen storten op het rekeningnummer 001-0468369-32 (met vermelding van uw naam, lidgeld, en het jaar).

Wij danken u in ieder geval uitdrukkelijk voor uw blijvende steun en interesse als trouw VVN-lid, en hopen dat het jaar 2008 er ook voor u veelbelovend mag uitzien.

Jan Wouters
Voorzitter VVN

Louis-Alfons Nobels
Secretaris VVN



Inhoud

Edito <i>Jan Wouters & Louis-Alfons Nobels</i>	1
Somalië: entiteit waar de notie <i>Staat</i> zoek is <i>Mélanie De Groof</i>	3
Gacaca: de Rwandese schreeuw voor een op maat gemaakte justitie <i>Wendy De Bondt</i>	11
De EU, België, Vlaanderen en de VN: <i>Visibiliteit</i> op het gebied van ontwikkelingssamenwerking hoog op de agenda bij de EC en de VN: een eerste analyse <i>Karin Wilms</i>	19
In de kijker: De VN klimaatconferentie: wat leverde Bali op? <i>An Heyerick</i>	27
Opinie: “Over wapenembargo’s, de VN, het nut van effectiviteitsanalyses en wat wij hierover in Vlaanderen en België zouden kunnen leren” – Een bespreking van het laatste SIPRI/SPITS rapport <i>Piet Willems</i>	34
Actualiteit: De Commissie voor Vredesopbouw: een boorling die tanden moet krijgen. Een overzicht van anderhalf jaar werkzaamheden <i>Tine Vandervelden</i>	37
Nieuws in het kort <i>Neri Sybesma-Knol</i>	41
Extra: “Nooit gedacht dat een simulatie de realiteit zo dicht kon benaderen” – Beknopt verslag derde editie van de VVN Model United Nations <i>Piet Willems</i>	46

2

De VVN nodigt u graag uit op maandag 3 maart voor een lunchlezing (12u30 – 14u00) door Prof. Dr. Rik Coolsaet, hoogleraar Politieke Wetenschappen UGent en directeur van het ‘Veiligheid en Global Governance’ programma van het Egmont Instituut.

Prof. Coolsaet spreekt met ons over zijn nieuwe boek

DE GESCHIEDENIS VAN DE WERELD VAN MORGEN

Locatie: Regionaal Informatiecentrum van de Verenigde Naties,
Résidence Palace, Wetstraat 155, 1040 Brussel,
Quartier Rubens, Block C2, 8e verdieping.

Broodjes worden voorzien (bijdrage in de kosten: 5.00 euro)

Inschrijving via neri.sybesma@pandora.be



Somalië: entiteit waar de notie *Staat* zoek is

door *Mélanie DE GROOF*

Junior onderzoeker, Departement Internationaal en Europees Recht, Universiteit Maastricht

Sinds meer dan vijftien jaar is iedere staatsstructuur in Somalië zoek en dit heeft dramatische gevolgen op zowel nationaal als op internationaal vlak. De historische context van het falen van de staat Somalië staat centraal in deze tekst. Hierbij wordt ook een overzicht gegeven van de rol van de internationale gemeenschap ten aanzien van de ineenstorting en de wederopbouw van het land. Heeft de internationale gemeenschap gedaan wat het kon doen? Of verkoos men dit conflict even te vergeten in de hoop dat het zichzelf zou oplossen?

Inleiding – ‘vergeten’ of ‘verbannen’ conflict

“The problem with Somalia is that Somalia is a forgotten crisis”. Deze woorden van Guillermo Bettocchi, een VN gezant die zich hoofdzakelijk bekommert om het lot van de honderdduizenden Somaliëse vluchtelingen, weergalmden door de luidsprekers van Radio 1 naar aanleiding van nieuwslezer-vragen omtrent een vergelijking tussen de situatie in Congo en deze in Somalië.¹



Photo # 78593 UN Photo/Milton Grant
United Nations Operation in Somalia (UNOSOM)
Bardera, Somalia, 01 April 1993

Inderdaad: zelden kreeg een drama zo'n geringe media-aandacht. Slechts sporadisch wordt, ook in de internationale pers, melding gemaakt van bepaalde evenementen die zich op het vergeten territorium afspelen: grootschalige droogte en hongersnood, piraterij, terroristen die zich in Somalië verscholen

houden, een aanslag op leden van de interim-regering ... De dood van drieëntwintig Pakistaanse blauwhelmen en – meer nog – de dood van achttien Amerikaanse blauwhelmen in 1993 werden daarentegen massaal besproken en uitgesmeerd in de media. De beelden van blanke soldaten die met een touw aan hun voeten door stoffige straten van Mogadishu werden gesleurd spraken wel tot éénieders verbeelding.

Echter, het drama dat zich sinds die tijd afspeelt binnen de grenzen van wat nog steeds *de Staat Somalië* wordt genoemd is voor velen slechts een vage werkelijkheid. Nadat de gruwelijke beelden van de gefolterde soldaten de wereld werden rondgestuurd beslisten de Verenigde Staten en de VN hun vredesmacht terug te trekken. De interventie was mislukt en kon – tot op vandaag – niet worden rechtgezet. Gedurende ettelijke jaren was de internationale aandacht voor Somalië bijna *nihil*. In 2001 kwam het vergeten stukje van de wereld toch opnieuw in beeld. Deze herboren aandacht werd gevoed, niet zozeer door de bekommernis over de miljoenen slachtoffers van de staatsimplosie maar veeleer door het gevaar dat zulke Staat zou inhouden voor de internationale vrede en veiligheid: de chaos in het land zou immers een ideale schuilplaats bieden voor terroristen. Het vergeten Afrikaanse land zou ook buiten zijn landsgrenzen een gevaar kunnen betekenen ...

3

De historische context van het uiteenvallen van de Staat: sluimerende chaos in een ziek territorium?²

Prekoloniaal Somalië: een gemeenschap van egalitaire anarchie

De notie *Staat* is vandaag uit het geheugen van de Somalische bevolking gewist. Een Franse raadgever



van de federale interim-regering verwoordde het als volgt: “En Somalie, la notion de l’Etat a disparu. Dans l’esprit des gens, l’autorité c’est la kalashnikov.”³ De ineerstorting van de Somalische Staat kan niet worden begrepen zonder de voorgeschiedenis van haar ontstaan te kennen. Beide gegevens zijn onlosmakelijk verbonden, wat ons tot de volgende vraag leidt: werden de fundamenteën voor het falen van de Staat reeds gelegd bij haar ontstaan?

De *Samaale* bevolking, de inwoners van het oostelijke deel van de Hoorn van Afrika, werden voor het eerst geconfronteerd met noties als *Staat* en *soevereiniteit* wanneer de Europese grootmachten hun territorium koloniseerden. De nomadische levenswijze van de overgrote meerderheid van de *Samaale* en de eeuwenoude opdeling van de bevolking in clans maakten een centraal gezag, centrale administratie en hiërarchische organisatie binnen het territorium overbodig en zelfs onwenselijk.⁴ Gezaghebbende auteurs kwalificeerden de Somalische samenleving aan de vooravond van de kolonisatie als een gemeenschap van *egalitaire anarchie*.⁵

4 Zeer uitzonderlijk voor het Afrikaanse continent is dat de Somalische bevolking van oudsher verbonden is door éénzelfde traditie: zij spreken dezelfde taal, delen dezelfde god, religie, poëzie, cultuur en voorouders. Deze homogeniteit binnen de bevolking belte echter niet dat clanoorlogen dagelijkse realiteit waren, ook voor de komst van de koloniale machten. Genealogie was en is nog steeds de basis voor de organisatie van de Somalische samenleving. Dit vormt niet altijd noodzakelijk een bron van cohesie binnen één samenleving, maar ook één van interne conflicten en strijd.⁶ Een oud Somalisch gezegde luidt dan ook: “Me and Somalia against the world, Me and my clan against Somalia, Me and my family against the clan, and Me against the family”.

Ondanks de prekoloniale stateloosheid en de fragmentatie van de Somalische bevolking werd deze samenleving toch gekenmerkt door een zeer rigide structuur en strikte regels die de relaties binnen de clans en de clans onderling regelden. Aldus werd een evenwicht gecreëerd tussen een homogene bevolking met een strikte gedragscode enerzijds en rivaliteit tussen en binnen de clans anderzijds. De complexiteit van de Somalische samenleving werd mooi verwoord door de auteurs Laitin en Samatar waar zij het volgende stellen: “Traditional political institutions in Somalia promote a curious blend of democracy, equality and anarchy”.⁷ Hoe dan ook, ieder evenwicht was zoek sinds de komst van de ko-

loniale machten.

Koloniaal Somalië: versnippering van de Samaale gemeenschap en vertrapping van de egalitaire waarden

Aan de vooravond van de 19de eeuw bereikte de versnippering van het territorium van de *Samaale* een hoogtepunt. Het gebied werd verdeeld in vijf delen: twee delen behoorden tot Groot-Brittannië, de andere drie behoorden respectievelijk tot Frankrijk, Italië en Ethiopië. Het opsplitsen van het *Samaale* gebied resulteerde in een arbitraire opdeling van de oorspronkelijke bevolking, daar geen rekening werd gehouden met de territoria van de verschillende clans. De Britse, Italiaanse, Franse en Ethiopische vlaggen wapperden boven de hoofden van de *Samaale* bevolking en luidden de invoering in van centrale bureaucratieën. In de loop der jaren werd het gebied ettelijke keren verdeeld en herverdeeld met als gevolg dat steeds nieuwe staatsrechtelijke structuren en regels werden ingevoerd. Bovendien werd de bewegingsvrijheid van deze nomaden sterk ingeperkt door grenzen die plots uit het niets verschenen. De bevolking werd onderworpen aan hiërarchische structuren en nieuwe Europese begrippen werden ingevoerd zoals *Staat*, *soevereiniteit*, *grondbezit* en *centrale overheid*. De bestaande egalitaire samenleving werd weggeveegd en daarmee ook het breekbare evenwicht dat de Somalische bevolking samenhiield.⁸ De koloniale mogendheden lieten in de Hoorn van Afrika een klimaat na van voortdurende strijd tussen de clans zonder enige hoop op of mogelijkheid tot verademing.

Het territorium van de *Samaale* bevolking dat tijdens de kolonisatie in vijf delen werd opgedeeld werd nadien nooit volledig herenigd. *British Somaliland* en *Italian Somaliland* werden verenigd tot het Somalië dat we vandaag kennen. *French Somaliland* werd Djibouti, Ethiopië behield het territorium dat het eerder had veroverd en de Britten verklaarden de onafhankelijkheid van Kenia en schonken daarbij een gebied van de *Samaale* aan deze nieuwe Staat. De wens om deze afgescheurde gebieden in Kenia, Ethiopië en Djibouti te heroveren bestaat echter nog steeds en is, ook vandaag nog, een bron voor menig conflict met de buurlanden. De vijfpuntige ster, het symbool van Somalië op de Somalische vlag, laat in die zin weinig aan de verbeelding over.

De geboorte van de Republiek Somalië

De Republiek Somalië zag het licht op 1 juli 1960. Op papier waren alle ingrediënten aanwezig voor het



creëren van een evenwichtige en duurzame democratie. Al snel bleek echter dat theorie en realiteit ver uit elkaar lagen. Daar waar alle clans zich hadden verenigd in hun gezamenlijke strijd voor onafhankelijkheid, wedijverden de clans nu onderling voor de politieke macht. Daarenboven bleek het samenvoegen van twee territoria die gedurende decennia bestuurd werden door verschillende bewindvoerders geen eenvoudige taak te zijn. De grote uitdaging die uitging van de samensmelting van het Britse en Italiaanse Somaliland wordt goed geïllustreerd door het volgende citaat: “(there were) two different judicial systems; different currencies; different organization and conditions for service for the army, the police and the civil servants. (...) The governmental institutions, both at the central and local level, were differently organized and had different powers; the systems and rates of taxation and customs were different, and so were the educational systems”.⁹ Grootschalige corruptie, zwakke niet-representatieve staatsinstellingen en de economische achteruitgang in het land zorgden ervoor dat de bevolking argwaan begon te koesteren ten aanzien van iedere statelijke instelling.¹⁰ Daarenboven openden deze symptomen van een verziekt land de weg voor een staatsgreep die een dictatoriaal tijdperk inluidde.

Van ‘Somali Republic’ tot ‘Somali Democratic Republic’: het dictatoriaal regime van Siad Barre

De militaire regering van president Mahammad Siad Barre greep de macht in 1969 en voerde drastische veranderingen in die het politieke, sociale en economische landschap van de Somalische Republiek geheel wijzigden. Het parlement werd ontbonden, de grondwet werd afgeschaft, politieke partijen werden verboden, de economie van het land werd onder dictatoriaal gezag geplaatst en de Somalische Republiek werd herbenaemd tot *Somalische Democratische Republiek*.

Siad Barre voerde ook het *Scientific Socialism* in dat tot ultieme doel had de clangevoelens en laatste tekenen van de nomadische egalitaire maatschappij te onderdrukken in het voordeel van een sterk hiërarchisch staatsapparaat waar traditionele waarden niet langer hun plaats hadden.¹¹ Siad Barre regeerde met ijzeren hand over het territorium. Iedere oppositie werd genadeloos verstikt en grootschalige schendingen van de meest fundamentele rechten en vrijheden stonden dagelijks op het menu. De oorlog die Siad Barre voerde tegen Ethiopië en die deel uitmaakte van zijn groots plan om het oorspronkelijke

territorium van de *Samaale* te herstellen, werd hem echter fataal. Siad Barre verloor de strijd en hoewel ieder vertrouwen in zijn regime zoek was na deze desastreuze oorlog, trachtte hij verder te heersen over zijn failliete land. De dictatuur werd ten top gedreven: legerofficieren en burgers werden geëxecuteerd, oppositieleiden werden vermoord, clans werden tegen elkaar opgezet en verschillende clans werden het doelwit van genocidale praktijken. Deze wanpraktijken van Siad Barre hadden echter het tegenovergestelde effect: hoe harder het regime, hoe meer oppositiegroepen het licht zagen. Deze verenigden zich in een gezamenlijke strijd tegen de dictator.¹² Siad Barre’s macht verzwakte in een razend-snel tempo. De laatste maanden voor de val van zijn regime werd Barre zelfs al spottend *de burgemeester van Mogadishu* genoemd, aangezien zijn gezag nauwelijks verder reikte dan de verwoeste hoofdstad. In oktober 1990, vielen Aidid’s troepen Mogadishu aan en verdreven Siad Barre en zijn aanhangers.¹³ Somalië’s dictatuur was niet meer. Deze verandering was daarom niet veelbelovend.

Van dictatuur naar institutioneel vacuüm

Al snel bleek dat de oppositie niet tot doel had het land te bevrijden van de genadeloze dictator: zij wilde zich in zijn plaats te stellen. Van zodra de verenigde oppositiegroepen Barre’s regime in de kiem hadden gesmoord, keerden dezelfde groepen zich tegen elkaar in een bloedige strijd om de macht over het land.¹⁴ Mogadishu werd het schouwspel van een bloedige burgeroorlog. Massamoorden werden een middel ter bevestiging van de macht van de ene clan boven de andere. Banken, archieven, kerken, ambassades, privé-woningen, wegennetwerken, waterleidingen, elektriciteitskabels, hospitalen en scholen werden vernield. De destructie nam zulke proporties aan dat de krijgsheren – *warlords* zoals zij door buitenlandse journalisten werden genoemd – de indruk wekten eerder te willen regeren over een begraafplaats dan over een hoofdstad. Het geweld verspreidde zich snel over het zuidelijke deel van Somalië: “lawlessness and violence blanketed entire regions with the warlords and their militias looting, plundering, and destroying the crops of local farming populations in the southern agricultural regions – causing widespread famine and destruction”.¹⁵ Somalië kreeg de allures van een stuurloos schip: rechters, politie, of leger hadden geen gezag meer, de economie en het bankwezen stuikten in elkaar en iedere staatsrechtelijke infrastructuur werd vernietigd. Zonder uitvoerende, rechterlijke en wetgevende macht werd de internationale gemeenschap plots



geconfronteerd met een vrij uitzonderlijk fenomeen: een territorium waar zelfs het kleinste embryo van de staatsstructuur tot het verleden behoorde.

De internationale gemeenschap en Somalië: verzoening of verloochening?

Reeds in 1991 waren de VN en talrijke NGO's actief in Somalië en trachtten zij via humanitaire operaties de bevolking te hulp te schieten. Naarmate de politieke situatie in het land achteruitging en daarbij ook de regionale vrede riskeerde te worden verstoord, beslisten de VN, de toenmalige Organisatie van Afrikaanse Eenheid¹⁶, de Organisatie van de Islamitische Conferentie en de Liga van Arabische staten te onderhandelen in het conflict. Alle krijgsheren waren het erover eens dat de VN een centrale rol zouden spelen in de vredesonderhandelingen. Uit de eerste resoluties van de Veiligheidsraad blijkt dat de VN – hoewel erg bezorgd over de escalatie van het geweld en de humanitaire crisis die daarop volgde – nog vertrouwden op een goede afloop van het conflict.¹⁷ Ook maken deze resoluties gewag van een onvoorwaardelijk engagement van de internationale organisatie als vredesonderhandelaar: “Decides to remain seized of the matter until a peaceful solution is achieved”.¹⁸ Mahdi en Aidid, de voornaamste krijgsheren, tekenden inderdaad een aantal keren een wapenstilstand. Deze akkoorden werden telkens onmiddellijk geschonden.

Resolutie 751 van de Veiligheidsraad gaf het startschot voor UNOSOM I, een VN-operatie met een tweevoudig doel: toezicht houden op de nakoming van het staakt het vuren tussen Aidid en Mahdi en de veiligheid waarborgen van het VN personeel en materiaal dat werd ingezet in het kader van humanitaire operaties.¹⁹ UNOSOM bleek echter niet adequaat te zijn voor het oplossen van het conflict of het verlichten van de humanitaire crisis. Resolutie 794 riep daarom een nieuwe operatie in het leven, UNITAF, beter gekend als *Operation Restore Hope*.²⁰ Onder leiding van de Verenigde Staten diende deze multinationale vredesmacht de veiligheid van de humanitaire organisaties in Somalië te waarborgen waartoe – wat nieuw was – alle middelen konden worden aangewend.²¹ Maar ook hier waren de resultaten niet erg bevredigend. UNOSOM II werd dus in het leven geroepen en zou de taken, aangevat door UNOSOM I en UNITAF verder vervullen.²² Het mandaat werd verruimd en de middelen ter beschikking van deze *peace-keeping mission* namen gigantische proporties aan. De Staat, die nog steeds de hoeksteen vormt van onze internationale samenle-

ving, diende immers te worden hersteld.

UNOSOM II stuitte op veel protest binnen Somalië. De VN was niet langer een welkome gast. Op 5 juni 1993 werden 24 Pakistaanse soldaten vermoord. Talrijke gruwelijke aanslagen hadden de dood of verwonding tot gevolg van vele burgers en talrijke UNOSOM II medewerkers. Deze gebeurtenissen hadden een grote invloed op de operatie in Somalië waarbij plots prioriteit werd gegeven aan het vatten van de verantwoordelijken voor de aanslagen op de VN: “UNOSOM became quickly preoccupied with the capture of General Aidid, flawed with internal division and dubious military operations”.²³ Deze tegenaanval van de VN bewerkstelligde echter het tegenovergestelde effect en de gevechten resulteerden in een strijd van David tegen Goliath.²⁴



Photo # 76358 UN Photo/Fabrice Ribère
Secretary-General Visits Somalia,
Baidoa, Somalia, 01 October 1993

Terwijl meer en meer mensen sneuvelde, verdween ook iedere hoop op en geloof in het heropbouwen van de Staat Somalië. Na vele resoluties en mislukte vredesonderhandelingen stemde de Veiligheidsraad resolutie 954 die een einde stelde aan de operatie. De Veiligheidsraad was er immers van overtuigd dat de aanwezigheid van de VN het vredesproces niet langer kon dienen: “the lack of progress in the Somali peace process and in national reconciliation (...) fundamentally undermined the United Nations’ objectives in Somalia. (...) In these circumstances, continuation of UNOSOM II beyond March 1995 cannot be justified”.²⁵ In mei 1995 hadden alle VN troepen het territorium verlaten, dat alweer een schouwspel werd van massale mensenrechtenschendingen en opflakkerend geweld. Hoewel duidelijk werd gesteld dat het stopzetten van de operatie niet betekende dat de VN Somalië opgaf,²⁶ kan een zekere verwaarlozing van het territorium toch worden



vastgesteld. Slechts in 2001 flakkerde de wereldwijde interesse voor Somalië weer op, na de aanvallen op de WTC torens in New York.

Talrijke vredesonderhandelingen met het oog op de heropbouw van de Staat Somalië: verhaaltje zonder einde?

In de jaren die volgden op de terugtrekking van de VN werden in Kenia, Egypte, Ethiopië en Jemen een aantal vredesbesprekingen gehouden die doelden op de wederopbouw van het land. Wederom werden alle ondertekende akkoorden op systematische wijze geschonden. Gedurende bijna een decennium was Somalië een Staat zonder regering. Het territorium van Somalië werd opgelost in een lappendeken van regionale administraties en clan heerschappijen.²⁷ Een dertiende vredesonderhandeling werd in het jaar 2000 op voorstel van president Guelleh van Djibouti in zijn land georganiseerd en gesponsord door de VN en talrijke andere internationale en regionale organisaties. Een interim-grondwet werd opgesteld, een interim-parlement werd uit de grond gestampt en het parlement verkoos op zijn beurt een interim-president. De daaropvolgende maanden werd een interim-regering samengesteld en na een tienjarig institutioneel vacuüm zagen in Somalië een aantal staatsrechtelijke structuren het licht: "On paper the Guelleh-initiative led to the re-establishment of some governmental structures, which bore the potential to awaken Somalia out of its coma and return it to the community of nations".²⁸ Toch bracht het zogenaamde Arta-proces niet de verhoopte oplossing. De wederopbouw van het land bleek inderdaad een illusie te zijn. De regering controleerde slechts een fractie van de hoofdstad Mogadishu en bleek niet in staat te zijn enige juridische, administratieve of sociale structuur op te bouwen. De krijgsheren deden onverstoord verder en wanneer drie jaar later het mandaat van de interim-regering ten einde kwam, was er in Somalië substantieel niets gewijzigd.²⁹ "The Transitional National Government never evolved beyond an ineffectual state shell".³⁰

Nieuwe vredesonderhandeling: grijpt Somalië deze kans of blijft Somalië dobberen in stateloosheid?

Op initiatief van de regionale organisatie IGAD³¹ werd in 2002 in Kenia de veertiende vredesconferentie georganiseerd. Zou de internationale gemeenschap er deze keer dan in slagen Somalië weer op te bouwen? Het geduld begon alvast stilaan op te raken: de eerste minister van Ethiopië kwalificeerde de nieuwe poging als "the last hope for peace in Somalia" en de president van Kenia zei openlijk "even

patience, time and resources have their limits". Na moeizame onderhandelingen werd in september 2004 een parlement gevormd. Het nieuwe interim-parlement van Somalië zetelde in buurland Kenia en verkoos op 10 oktober 2004 Abdullahi Yusuf Ahmed als interim-president voor Somalië, een aanstelling die gesteund werd door Ethiopië en de VS aangezien zij in Yusuf Ahmed een bondgenoot zagen in de strijd tegen het terrorisme.³² Yusuf stelde Ali Mohamed Gedi aan als zijn eerste minister en in januari 2005 had Somalië een interim-regering. Zeker, Somalië had weer een aantal staatsinstellingen. Toch bleef de situatie zeer precair.

De interim-instellingen hadden onmiddellijk te kampen met interne problemen en reeds twee maanden na hun creatie verlieten een heel aantal kabinetsleden en parlementsleden hun post.³³ Daarenboven verbleven de Somalische instellingen nog lange tijd in Kenia omdat de veiligheidssituatie een verplaatsing naar Somalië niet meteen toeliet. Slechts in maart 2006 installeerden het parlement en de regering zich in het kleine Somalische stadje Baidoa, terwijl de krijgsheren met de scepter bleven zwaaien in en rond Mogadishu.³⁴

President Yusuf wilde een einde stellen aan de macht van de krijgsheren en drong er bij de internationale gemeenschap op aan een multinationale militaire troepenmacht tot zijn beschikking te stellen om de interim-regering te beschermen en de gewapende militieën in het land te ontwapenen. Vele kabinetsleden en parlementsleden waren tegen dit voorstel. De onenigheid die daaruit voortvloeyde was alweer een grond voor ontslag van velen onder hen.³⁵ Al deze interne strubbelingen zorgden ervoor dat iedere aandacht voor de werkelijke *raison d'être* van de regering en het parlement, namelijk het heropbouwen van de Staat, verdampte. Dit blijkt ook duidelijk uit een rapport van de Secretaris-generaal: "for most of 2005, the situation in Somalia was characterized by the political impasse within the leadership of the transitional federal institutions (...) over issues such as the seat of government, security and the deployment of an IGAD/AU peace support mission".³⁶

Verkiest men de islamitische orde of de eeuwigdurende chaos?

Het jaar 2006 werd ingeluid door hevige gevechten tussen enerzijds de militieën die de *Shariah Courts* steunden en anderzijds de ARPCT³⁷, een antiterrorcoalitie gesteund door de VS, machtige krijgshe-



ren en een aantal ministers van de interim-regering.³⁸ Inderdaad, sinds geruime tijd kregen de islamitische rechtbanken meer en meer aanhang in Mogadishu, aangezien zij er als eersten weer in geslaagd waren de hoofdstad te voorzien van een aantal basisvoorzieningen zoals onderwijs, veiligheid en medische zorg. Sinds de val van het Siad Barre regime hadden noch de krijgsheren, noch de successieve regeringen de bevolking de veiligheid en de orde kunnen bieden die nu plots wel werden afgedwongen door de islamitische rechtbanken. Niet iedereen apprecieerde daarom de islamitische rechtbanken. Zo wilde de antiterreurcoalitie Mogadishu bevrijden van de door de islamitische rechtbanken gesteunde terroristen die zich in de stad schuilhielden, zo stelt de officiële berichtgeving die de wereld werd rondgestuurd.³⁹ De groeiende invloed van de islamitische rechtbanken in Mogadishu en omgeving ten nadele van de door Ethiopië gesteunde interim-instellingen vormde echter een meer geloofwaardige reden voor de aanvallen. Men wilde immers vermijden dat Somalië een al te sterk islamitische land zou worden en in die zin te veel op Afghanistan zou lijken.⁴⁰ De hevige strijd tussen de twee kampen had alweer schrijnende gevolgen voor de bevolking van Mogadishu. Naar de woorden van een Somalische vluchteling: "When two elephants fight, the grass suffers most".⁴¹ Honderden burgers werden gedood, duizenden ontvluchtten de hoofdstad en in het zuiden van het land werden 1.7 miljoen burgers getroffen door een humanitaire ramp.⁴²

In juni 2006 vierden de islamitische rechtbanken hun overwinning. Hun gezag spreidde zich in een razendsnel tempo uit over grote gebieden van Somalië. Tegen eind december controleerden de islamitische rechtbanken 8 van de 18 administratieve regio's van Somalië. De interim-instellingen, nog steeds vastgeketend in het stadje Baidoa, zagen dit met lede ogen toe. Naarmate de invloed van de rechtbanken groter en groter werd, rees ook de ongerustheid in een aantal andere landen, voornamelijk in Ethiopië en de Verenigde Staten.⁴³ De Liga van Arabische Staten, hierbij aangespoord door de VN, organiseerde een aantal vredesonderhandelingen tussen de interim-instellingen en de islamitische rechtbanken in de hoop beide partijen met elkaar te kunnen verzoenen.⁴⁴ Deze inspanningen waren echter tevergeefs. De regering van Ethiopië en de interim-regering van Somalië sloegen de handen in elkaar en vormden één militair blok tegen de islamitische rechtbanken. Tussen 24 december 2006 en begin januari 2007 werden de islamitische rechtbanken verjaagd uit vele steden. Hierop volgde een

ware klopjacht op de leden van deze rechtbanken, ook in de andere gebieden van Somalië. Op 8 en 24 januari deelden de V.S de wereld mee dat zij lucht-aanvallen hadden uitgevoerd op het territorium van Somalië om zogenaamde terroristen te doden. Later bleek echter dat de gezochte terroristen nog steeds vrij rondliepen en dat honderden onschuldige nomaden gedood waren door de VS aanvallen. De interim-regering, Ethiopië en de VS hadden de macht van de islamitische rechtbanken voorlopig gebroken. Was dit dan het startschot voor een nieuw begin?

Over de overwinning van de chaos ...

De val van de islamitische rechtbanken ging meteen gepaard met de heropleving van chaos in de hoofdstad. Ondanks enkele pogingen van de interim-regering om orde op zaken te stellen, kwamen de krijgsheren terug, installeerden zij opnieuw hun wegversperringen en controleposten en tekenden geweld en banditisme alweer het dagelijkse leven van de Somaliërs.⁴⁵ Bloedige aanslagen werden gepleegd tegen de interim-president van Somalië, leden van de interim-regering, Ethiopische soldaten en de nieuwe politiemacht in Mogadishu. De islamitische rechtbanken waren dan wel verjaagd, maar waren de interim-instellingen in staat hun gezag te doen gelden door de bevolking recht en orde te bieden?

Op 13 maart 2007 installeerde de regering zich in Mogadishu en enkele weken later organiseerde de regering een groot ontwapeningsoffensief in de hoofdstad. Grote middelen werden ingezet en gedurende de 35-dagen lange gevechten sneuvelden alweer vele burgers. De hospitalen raakten overvol en de straten van Mogadishu lagen vol rottende lijk.⁴⁶ De VN uitten verschillende keren hun grote bezorgdheid over deze gewapende aanvallen, maar de regering, daarbij geholpen door Ethiopische troepen, vocht onverminderd voort. De dag dat de regering eindelijk de overwinning opeiste, werden andere delen van het land geteisterd door gevechten tussen de clans onderling.⁴⁷

Nieuwe vredesonderhandelingen werden georganiseerd in Mogadishu in juli en augustus 2007, echter zonder noemenswaardig resultaat.

Vandaag kan niet over een verbetering van de situatie in het land worden gesproken. De interim-instellingen en Ethiopische troepen worden nog dagelijks aangevallen door islamitische milities en zijn tot op vandaag niet in staat geweest het land te doen her-



opleven. Daarenboven laat de beloofde internationale vredesmacht op zich wachten.⁴⁵ Heeft de internationale gemeenschap Somalië dan al ter dood veroordeeld?

Enkele symptomen voor de meest extreme vorm van desintegratie van de Staat Somalië: ziekte zonder remedie?

Somalië is een land als geen ander. De symptomen van dit zieke territorium zijn zeer talrijk. Op internationaal-rechtelijk vlak vormt Somalië een anomalie waar tot op vandaag geen passend antwoord op is gevonden. Als lid van de VN en talrijke andere internationale en regionale organisaties kon het land zonder instellingen zijn rechten doen gelden noch zijn verplichtingen naleven. De diplomatieke vertegenwoordiging van het land was gedurende ettelijke jaren bijna *nihil* en omgekeerd waagden buitenlandse ambassadeurs zich zelden op het Somalische territorium. Gedurende vele jaren vertegenwoordigde niemand Somalië in de Veiligheidsraad of de Algemene Vergadering. De zetel achter het naamplaatje *Somalia* bleef leeg. Somalië diende geen rapporten in bij de VN mensenrechtenorganen. De talrijke verdragen die ooit werden ondertekend door Somalië werden op bijna systematische wijze geschonden, maar hoe kon de Staat hiervoor ter verantwoording worden geroepen?

Ook intern zijn de symptomen schrijnend. De bevolking kent nog steeds geen vrede en is het eerste slachtoffer van de voortdurende chaos. Schendingen van de meest fundamentele rechten en vrijheden maken deel uit van de dagelijkse realiteit. Kinderen gaan niet naar school, de overgrote meerderheid is ondervoed en cholera woedt over het ganse land. Piraten zijn de koningen van de Somalische kust en wateren. Buitenlandse bedrijven dumpen zonder veel schroom giftig afval voor de kust van Somalië, waardoor visvangst niet langer broodwinst maar *doodwinst* wordt. Somalische vluchtelingen zijn als vogels voor de kat wanneer zij in schamele bootjes hun land proberen te ontvluchten, op zoek naar meer stabiele regio's. Journalisten worden vermoord en leden van de weinige internationale hulporganisaties die zich nog ter plaatse wagen worden gekidnapt.

Het citaat dat ik eerder reeds aanhaalde is erg sprekend: "En Somalie, la notion de l'Etat a disparu.

Dans l'esprit des gens, l'autorité c'est la kalashnikov". Niet alleen het begrip *sociale verzorgingsstaat* is ongekend, maar ook de notie *nachtwakerstaat* staat niet langer in het geheugen van de Somaliërs gegrift. In Somalië geldt de spreuk *survival of the fittest*.

Blijft de volgende prangende vraag: *Is Somalië een land in coma, is Somalië ten dode opgeschreven, is Somalië reeds gestorven en kan het land nog herrijzen? ...*

Noten

- 1 Radio 1, 4 december 2007.
- 2 Dit artikel bespreekt de situatie van Somalië en beschouwt Somalië hierbij als één geheel. Geen specifieke verwijzingen zullen worden gemaakt naar de uitzonderlijke situaties in Puntland en Somaliland die inderdaad als vrij stabiel kunnen worden gekenmerkt. De beperkte omvang van dit artikel laat niet toe hier verder op in te gaan.
- 3 Interview in de Somalische ambassade te Nairobi, november 2006.
- 4 O.a. S. TOUVAL, *Somali Nationalism: International Politics and the Drive for Unity in the Horn of Africa*, Harvard University Press, Cambridge, 1963, 18; N.L. WALLACE-BRUCE, "Taiwan and Somalia: International Legal Curiosities", 22 *Queen's L.J.*, 1996-1997, 468-469; J. CHOPRA, "Achilles Heel in Somalia: Learning from a Conceptual Failure", 31 *Tex. Int'LLJ.*, 1996, 504.
- 5 S.S. SAMATAR, *Somalia: a Nation in Turmoil*, The Minority Rights Group, London, 1991, 6; I.M. LEWIS, *A Modern History of Somalia: Nation and State in the Horn of Africa*, Longman Group, London, 1980.
- 6 H.M. ADAM, "Somalia: A Terrible Beauty Being Born?", in I.W. ZARTMAN, *Collapsed States - The Disintegration and restoration of Legitimate Authority*, Lynne Rienner Publishers, London, 1995, 70.
- 7 D.D. LAITIN & S.S. SAMATAR, *Somalia, Nation in Search of a State*, Gower, London, 1987, 41.
- 8 N.L. Wallace-Bruce, *loc. cit.*, supra noot 4, , 471; D.D. LAITIN & S.S. Samatar, *op. cit.*, supra noot 7, 2; M. SCHOISWOHL, *Status and (Human Rights) Obligations of Non-Recognized De Facto Regimes in International Law; The case of 'Somaliland'*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2004, 99 en 61.
- 9 P. CONTINI, *The Somali Republic: An Experiment in Legal Integrations*, Frank Cass, London, 1969, 11; in dezelfde zin ook o.a. J.P. SORENS & L. WANTCHERON, "Social Order without the State: The Case of Somalia", Working paper, Council on African Studies, New Haven: Yale Center for International and Area Studies, 2000, 8; ICG, "Somaliland: Time for African Union Leadership", *Crisis Group Africa Report N° 110*, 2006, 4-5.
- 10 A.I. SAMATAR, "The Curse of Allah: Civic Disembowelment and the collapse of the State in Somalia", in A.I. SAMATAR, *The Somali Challenge, From Catastrophe to Renewal?*, Lynne Rienner Publishers, London, 1994, 113; I.M. LEWIS, *op. cit.*, supra noot 5, 164-165.
- 11 J. CHOPRA, *loc. cit.*, supra noot 4, 507; M. SCHOISWOHL, *op. cit.*, supra noot 8, 102.
- 12 A.A. YUSUF, "Government collapse and state continuity: the case of Somalia", *The Italian Yearbook of International Law*, Volume XIII, 2003, 13-15; J. CHOPRA, *loc. cit.*, supra noot 4, 507.



- 13 I.M. LEWIS, *op. cit.*, supra noot 5, 262; ICG, "A Blueprint for Peace in Somalia", *ICG Africa Report N° 59*, 6 Marsh 2003, 8.
- 14 *Letter dated 30 January 1992 from the Chargé d'Affaires a.i. of the Permanent Mission of Somalia to the United Nations addressed to the President of the Security Council, S/23507*, 3 februari 1992.
- 15 A.A. YUSUF, *loc. cit.*, supra noot 12, 13-15; J. CHOPRA, *loc. cit.*, supra noot 4, 14-15. In vergelijking met andere regio's binnen Somalië bleven de Noordelijke regio's stabiel.
- 16 De Organisatie van Afrikaanse Eenheid (OAE) werd in 2002 opgevolgd door de Afrikaanse Unie (AE).
- 17 Resolutie 733 (1992), 23 januari 1992; Resolutie 746 (1992), 17 maart 1992.
- 18 Resolutie 746 (1992), 17 maart 1992; Resolutie 733 (1992), 23 januari 1992.
- 19 Resolutie 751 (1992), 24 april 1992. Het mandaat van UNOSOM I werd in augustus reeds uitgebreid nadat de Veiligheidsraad Resolutie 775 (1992) had aangenomen.
- 20 Resolutie 794 (1992), 3 december 1992.
- 21 UNITAF en UNOSOM I bleven gelijktijdig van kracht.
- 22 Resolutie 814 (1993), 26 maart 1993.
- 23 M. SCHOISWOHL, *op. cit.* supra noot 8, 109; zie ook Resolutie 837 (1993), 6 juni 1993.
- 24 I.M. LEWIS, *op. cit.*, supra noot 5, 273.
- 25 Resolutie 954 (1994), 4 november 1994.
- 26 http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unosom2.html.
- 27 ICG, "Somalia's Islamists", *Crisis Group Africa Report N° 100*, 12 december 2005, 25.
- 28 M. SCHOISWOHL, *op.cit.*, supra noot 8, 129.
- 29 R. CORNWELL, "Somalia: Fourteenth time lucky?", *ISS Paper 87*, april 2004, 5 e.v.
- 30 ICG, "Somalia's Islamists", *Crisis Group Africa Report N° 100*, 12 december 2005, 25.
- 31 Intergovernmental Authority on Development; deze conferentie werd gesponsord door de Europese Unie, Europese Commissie en de Liga van Arabische Staten. De betrokkenheid van de VN in dit vredesproces was zeer gering.
- 32 ICG, "Somalia: Continuation of War by other means?", *Crisis Group Africa Report N° 88*, 21 december 2004, 6; ICG, "Counter-Terrorism in Somalia: Losing Hearts and Minds?", *Crisis Group Africa Report N° 95*, 11 juli 2005, 1-2.
- 33 ICG, "Can the Somali Crisis Be Contained?", *Crisis Group Africa Report N° 116*.
- 34 Voordien vond reeds een kortstondige overplaatsing van deze instellingen plaats naar Johwar en Mogadishu.
- 35 *Report of the Secretary-General on the situation in Somalia*, 16 juni 2005, S/2005/392; AMNESTY INTERNATIONAL, "Somalia: Urgent need for effective human rights protection under the new transitional government", *AFR 52/001/2005*, 14; ICG, "Somalia: The Tough Part is Ahead", *Crisis Group Africa Briefing N° 45*, 26 January 2007.
- 36 *Report of the Secretary-General on the situation in Somalia*, 21 februari 2006, S/2006/122.
- 37 Alliance for the Restoration of Peace and Counter-Terrorism.
- 38 De interim-regering heeft zich meerdere keren gedistantieerd van deze coalitie.
- 39 *Report of the Secretary-General on the situation in Somalia*, 20 juni 2006, S/2006/418.
- 40 Interviews in Addis Ababa, november 2006.
- 41 Interview met Somalische vluchteling te Nairobi, november 2006.
- 42 *Statement by the President of the Security Council*, 15 maart 2006, S/2006/418.
- 43 *Report of the Secretary-General on the situation in Somalia*, 23 oktober 2006, S/2006/838.
- 44 *Statement by the President of the Security Council*, 13 juli 2006; *Report of the Secretary-General on the situation in Somalia*, 23 oktober 2006, S/2006/838; *Report of the Secretary-General on the situation in Somalia*, S/2007/115, 28 februari 2007.
- 45 *Report of the Secretary-General on the situation in Somalia*, 28 februari 2007, S/2007/115.
- 46 K. VIDAL, "Straten Mogadishu bezaaid met rottende lijken", *De Morgen*, 23 april 2007.
- 47 *Report of the Secretary-General on the situation in Somalia*, 25 juni 2007, S/2007/381.
- 48 De Afrikaanse Unie beloofde een 8000-man sterke vredesmacht. Tot nog toe stuurde alleen Oeganda 1400 manschap-pen. ■

Op woensdag 5 maart organiseert de VVN een debat
naar aanleiding van het vierde boek in onze reeks Wereldvisie:

Anders globaliseren

met o.a. de auteur, Cedric Ryngaert.

Meer info: zie <http://www.vvn.be>



Gacaca: de Rwandese schreeuw voor een op maat gemaakte justitie

door Wendy DE BONDT

Assistent strafrecht, Universiteit Gent

Op 19 november 2007 kondigt Paul Kagame, President van Rwanda, aan dat de Gacaca-werkzaamheden zullen beëindigd zijn tegen eind 2007, uiterlijk begin 2008. Opnieuw laait de kritiek ten aanzien van deze alternatieve vorm van geschillenbeslechting hoog op. Alison Des Forges, gezicht van Human Rights Watch, is verontrust over het duizelingwekkende tempo waarmee de processen worden afgehaspeld. Critici herhalen dat de Inkiko Gacaca een ongezonde mix zijn van punitieve en restauratieve justitie. De kritiek houdt echter vaak geen of onvoldoende rekening met de onderliggende psychosociale situatie in de jaren vóór de genocide, noch de huidige Rwandese maatschappelijke context. Men vertrekt maar al te vaak vanuit een onrealistisch Westers getint ideaalbeeld. Bij grootschalige oorlogsmisdaden is het financieel, maar vaak ook praktisch schier onmogelijk om alle overtreeders op een klassieke punitieve manier te bestraffen. Het zorgt voor een extra uitdaging om als samenleving toch een gepaste reactie te vinden en verplicht theoretici opnieuw na te denken over de (on)mogelijkheid om theoretische kaders in de praktijk toe te passen. Het ligt voor de hand dat dit artikel gemengde gevoelens zal oproepen. Het is altijd moeilijk en delicaat een debat te voeren over hoe men met criminaliteit dient om te gaan, wat een gepaste maar ook haalbare reactie is, zonder afbreuk te doen aan de ernst van de feiten en het leed van de slachtoffers. Het is een zeer gevaarlijke evenwichtsoefening, te meer wanneer ze wordt gevoerd in een genocidaire context.

Rwanda's aanloop naar de genocide

Twa, Hutu en Tutsi

Rwanda wordt wel eens "the land of the thousand hills" genoemd, maar velen associëren Rwanda met de genocide die het land in 1994 teisterde. In haar beslissing van 16 juni 2006¹ neemt de *Appeals Chamber* van het Rwandatribunaal *judicial notice* van het feit dat er (i) drie etnische groeperingen bestaan in Rwanda: de Twa, de Hutu en de Tutsi, (ii) tussen 6 april 1994 en 17 juli 1994 verspreid in heel Rwanda systematische aanvallen waren tegen de burgerbevolking, geïnspireerd door etnische afkomst, en (iii) tussen 6 april 1994 en 17 juli 1994 een genocide plaats vond in Rwanda, gericht tegen de Tutsi etnische minderheid.

Hoewel de *Appeals Chamber* terecht gewag maakt van drie etnische groeperingen, spelen slechts de Hutu en de Tutsi een determinerende rol in de Rwandese geschiedenis.

Er is relatief weinig gekend over de vroege geschiedenis van Rwanda. De meeste historici zijn het er over eens dat de Twa de eerste inwoners van het gebied waren, rond de eerste eeuwwisseling gevolgd door Hutu-boeren en rond de 11e eeuw verwoed door Tutsi-herders.² Deze laatste slagen erin – ondanks hun numerieke minderheid (slechts 14%) – een groot deel van de vruchtbare grond voor zich te

winnen. Verschillende auteurs verwijzen naar het socio-economisch en politiek systeem dat nadien wordt uitgebouwd en de Hutu-boeren uitbuit.³ Het hoeft geen betoog dat de scheefgetrokken machtsverhoudingen een belangrijke bron van frustratie zijn bij de Hutu-gemeenschap.

Het gebruik en zeker de etnische connotatie van de begrippen *Hutu* en *Tutsi* is van veel latere datum. Van zodra de drie groepen samenkomen, gaat de kleinste groep op zoek naar een eigen identiteit. *Tutsi* wordt gebruikt door de minderheid om zich te distantiëren van de anderen. In militaire kringen worden de krijgers erop gewezen dat ze door hun militaire training superieur zijn aan niet-militaire. Op socio-economisch vlak wordt de machtige minderheid als maar sterker: ze hebben alle vruchtbare grond voor zich gewonnen, waardoor de Hutu achterblijven met schrale velden en een steeds schrijnender wordende armoede. Het onderscheid Hutu-Tutsi gaat daardoor ook staan voor de scheiding tussen arm en rijk. Mbanda en Twagilimana leveren het ultieme bewijs dat de etnische connotatie van latere datum is. Met hun verwijzing naar het *kihutura*-ritueel tonen ze immers aan dat er aanvankelijk een mobiliteit bestond tussen beide groepen.⁴ Door het ritueel kon een Hutu zich zuiveren van zijn inferieure status na bijvoorbeeld het verwerven van een belangrijke maatschappelijke positie. Omgekeerd kon ook een Tutsi die zijn vee verloor, gedegradeerd worden tot Hutu.



De vaak aangehaalde uiterlijke verschillen tussen Hutu en Tutsi, zijn schromelijk overdreven. Tutsi willen zich onderscheiden en het in de verf zetten van hun lengte en blankere teint komt de kolonistoren goed uit met het oog op een verantwoording waarom ze met de Tutsi en niet de Hutu in zee gaan: de Tutsi staan het dichtste bij de blanken, klinkt het. De toegang tot administratie en onderwijs⁵ was tijdens de koloniale periode quasi volledig voorbehouden aan Tutsi⁶ en als kers op de taart wordt in 1934 de beruchte etnische identiteitskaart ingevoerd. Het ongenoegen bij de Hutu-meerderheid groeit gestaag. Frustratie, vernedering en een minderwaardigheidsgevoel behoren tot hun dagelijkse belevingswereld. Door opeenvolgende perioden van droogte zakken ze steeds dieper in armoede en het stijgende bevolkingsaantal drijft de voedselproblematiek op de spits.⁷ Wanneer de kolonistoren zich klaar maken om het land te verlaten, zien ze hun kans schoon om de scheefgegroeide machtsverhoudingen terug recht te trekken. De bloedige confrontatie gaat de geschiedenisboeken in als de Revolutie van 1959.⁸

Onder invloed van de discriminatoire maatregelen ingevoerd tijdens de Duitse en Belgische periode, wordt Rwanda in 1962 achtergelaten met een geïnstitutionaliseerde etnische scheiding.⁹

Na de Rwandese onafhankelijkheid slagen noch Kayibanda noch Habyarimana erin om de etnische rust definitief te laten terugkeren. Hutu en Tutsi worden heen en weer geslingerd in golven van etnisch geweld, waarin beide groepen naar de wapens grijpen.

Het menselijke geheugen is in staat om het verleden met zo'n intensiteit terug op te roepen, dat oude pijnen nooit echt sterven. De haat tussen Hutu en Tutsi is in 1994 al een halve eeuw oud.

Op 6 april 1994 wordt het vliegtuig van President Habyarimana door onbekenden uit de lucht gehaald. In amper een paar uren tijd, slagen de Hutu extremisten erin met de uitvoering van hun Tutsi haatcampagne aan te vatten. Het is het lugubere startschot van wat de efficiëntste etnische zuivering wordt, sinds de bommen van Nagasaki en Hiroshima.¹⁰ In 104 dagen worden 1.074.017 Rwandezers vermoord.¹¹ Dat zijn 7,17 moorden per minuut, uitgevoerd met een nooit eerder gezien sadisme en bruto geweld.

Barbaarse Hutu?

Alvorens verder in te gaan op de manier waarop Rwanda een antwoord probeert te formuleren, maak ik enkele belangrijke socio-psychologische kanttekeningen bij de historische achtergrond en de gebeurtenissen in de aanloop naar de genocide. Men vergeet vaak dat de wreedheden van een oorlog zelden begaan worden door abnormale mensen. De tragedie van oorlog is net dat de wreedheden begaan worden door normale mensen in abnormale omstandigheden. In Rwanda is dat niet anders.

Er wordt wel eens gezegd dat de genocide het werk is van een bende losgeslagen barbaarse Hutu. Hun gedrag is abnormaal, onmenselijk, beestachtig. Het is moeilijk dat beeld te nuanceren zonder de Hutu een excuus voor te schotelen of afbreuk te doen aan de ernst van de feiten. Toch is het belangrijk een aantal nuanceringen in het achterhoofd te houden om met kennis van zake een oordeel te kunnen vellen over het gezochte antwoord. De reactie op criminaliteit kan immers niet losgezien worden van de ruimere economisch-politieke en socio-psychologische context waarbinnen ze gepleegd is.

Relatieve deprivatie

Het weliswaar beknopte historische overzicht reikt voldoende elementen aan om af te leiden dat de Hutu worstelden met een gevoel van relatieve deprivatie.¹² Door jarenlange economische uitbuiting, de groeiende armoede en het gebrek aan toekomstperspectieven waren de Hutu een erg kwetsbare groep geworden. Ze waren uitermate vatbaar voor propaganda en een erg makkelijk doelwit voor manipulatie en rekrutering.

Ontmenselijking van het slachtoffer

Het wordt vaak vergeten dat de sterk gemediatiseerde haatcampagne al van begin 1990 op volle toeren draait en dankbaar gebruik maakt van de gevoelens van frustratie en misnoegdheid.¹³ Kangura is in het begin een erg belangrijke spreekbuis, waarlangs allerlei haatkreten over de Tutsi worden gespuid. Omdat een groot deel van het doelpubliek analfabeet is, wordt veelvuldig gebruik gemaakt van niet mis te verstane spotprenten. Op de voorpagina van de decembereditie uit 1993 staat te lezen dat het duivelse Tutsi-ras uitgeroeid moet worden. De afbeelding van de machete naast de slogan is een duidelijke hint.

Wanneer het aankomt op het effectieve doden van iemand treedt normaliter een primitieve rem in wer-



king, uit afkeer voor het zien van bloed en versplinterd bot. Toch blijft het onbegrijpelijk, en stellen we ons de vraag hoe het kan dat zoveel mensen met een schijnbaar gemak hun burens te lijf gaan. De minutieus uitgetekende haatcampagne is cruciaal in het uitschakelen van die rem en de noodzakelijke ontmenselijking van het slachtoffer.

Als een rat in de val

Hoewel het natuurlijk niet voor iedereen opgaat, blijf ik ervan overtuigd dat vele daders bezweken onder de groepsdruk en de reële angst voor hun eigen leven. Onder de gesneuvelden zijn immers ook veel Hutu die weigerden om mee te gaan in de zoveelste golf van etnisch geweld.

De initiële *verplichting* om mee te doen, wordt na de eerste moord versterkt door wat psychologen de paradox van je eigen gehoorzaamheid noemen.¹⁴ Stoppen met het etnische geweld is een impliciete toegaving dat wat je doet verkeerd is, en in de emotionele chaos die toen heerste was een dergelijk besef ondraaglijk. Meedoen in ruil voor de veiligheid van de anonimiteit en het schijnbare goedkeuren door de omgeving, was voor velen de enige optie.

Hierin ligt een belangrijke rechtvaardiging voor het kiezen voor een alternatief systeem van geschillenbeslechting. Hoewel uiteraard niet voor iedereen, valt er op basis van dergelijke socio-psychologische

analyses voor een relatief grote groep echt wel iets te zeggen voor de korte gevangenisstraffen in combinatie met gemeenschapdienst, ook al gaat het om genocide.

Gerechtigheid moet geschieden

Gespecialiseerde kamers

Rwanda wordt geconfronteerd met de onmogelijke opdracht om *gerechtigheid* te laten geschieden. Amnestie of bemiddeling zijn aanvankelijk uit den boze. In 1996 wordt de Basiswet gestemd. Men kiest voor een klassiek punitief systeem door de oprichting van gespecialiseerde kamers binnen de bestaande hoven en rechtbanken. Voor velen is het de enige manier om de strijd tegen het gevoel van straffeloosheid te winnen en de maatschappelijke afkeuring vorm te geven.¹⁵

Naargelang het gewicht van de feiten worden de beklaagden ingedeeld in vier categorieën, waaraan meteen een strafmaat wordt gekoppeld. Ondanks internationale druk wordt voor de eerste categorie de doodstraf opgelegd. Voor de drie andere categorieën wordt er gekozen voor celstraffen met een systeem waarin vroege en volledige bekentenissen gevolgd door een spijtbetuinging, kunnen rekenen op een belangrijke strafvermindering.

Basiswet 1996						
		Indeling in categorieën	Basisstraf	Bekentenis na enige vervolging	Bekentenis voor enige vervolging	
Bevoegdheidsverdeling	Gespecialiseerde kamers binnen gewone rechtbanken	1	1 ^o - planners, organisatoren, aanstokers, opzichters 2 ^o - politieke, militaire, religieuze of andere leidinggevende figuren 3 ^o - gedreven moordenaars 4 ^o - seksuele foltering en verkrachting	Doodstraf	niet voorzien	niet voorzien
		2	1 ^o - moordenaars en mededaders van moordpartijen	Levenslang	12 - 15 jaar	7 - 11 jaar
		3	1 ^o - slagen en verwondingen	Bepalingen uit strafwetboek van toepassing	1/2 van de straf bepaald in het strafwetboek	1/3 van de straf bepaald in het strafwetboek
		4	1 ^o - misdrijven tegen eigendommen	Bepalingen uit strafwetboek van toepassing	niet voorzien	niet voorzien

FIGUUR 1 – Overzicht van de strafbaarstellingen en de daaraan gekoppelde strafmaten op basis van de basiswet van 1996.



Waar de keuze voor een punitief systeem blijkbaar een evidentie is, is de organisatie en uitvoering ervan dat allerminst. Tijdens de genocide is alle bestaande infrastructuur verwoest¹⁶ en verschillende rapporten gaven al aan dat het Rwandese juridische apparaat al van lang voor de genocide geen goed geoliede machine was. *Amnesty International* komt in april 1997 met een vernietigend rapport: (a) er is geen of onvoldoende toegang tot advocaten of andere vormen van juridische bijstand, (b) beklagden krijgen onvoldoende tijd om hun dossier in te kijken, (c) het gebrek aan geschoold juridisch personeel ondermijnt de waarde van de rechtspraak en (d) men is niet te spreken over het opleggen van de doodstraf.¹⁷ Intussen neemt de gevangenispopulatie exponentieel toe. Het wordt al gauw duidelijk dat men het over een andere boeg moet gooien. Een snelle berekening toont aan dat het minstens 109 jaar zou duren vooraleer de laatste beklagde berecht is. Het grote aantal beklagden dwingt ons in de richting van een alternatief.

Geboorte van de Inkiko Gacaca

In haar zoektocht naar een alternatief zoekt en vindt de Rwandese overheid inspiratie bij een oude gacaca (ga-chá-cha, kinyarwanda voor gras). Deze traditionele manier van geschillenbeslechting neigt in de richting van wat we nu *restorative justice* noemen. De overheid beseft dat een restauratieve aanpak de noden van het land wellicht beter kan dienen. In de traditionele gacaca beslecht de Pater Familias geschillen over kleine vergrijpen. Men streeft ernaar om los van enige vastgelegde regels, de harmonie tussen alle partijen te herstellen. Daartoe is er een actieve rol weggelegd voor de hele gemeenschap.

14

De hoofddoelstellingen voor de nieuwe gacaca worden als volgt geformuleerd: (i) het onthullen van de waarheid door het bevragen van ooggetuigen en de verdenking van de schouders van onschuldigen weg te nemen, (ii) een einde stellen aan de cultuur van straffeloosheid, (iii) het versnellen van de berechting, (iv) het harmonieus samenleven in de regio terug mogelijk maken en de Rwandese eenheid herstellen door bemiddeling, verzoening, herstel en reïntegratie en (v) bewijzen dat de Rwandese gemeenschap in staat is haar problemen zelf op te lossen.¹⁸

De idee om de traditionele gacaca te gebruiken als model voor de nieuwe Inkiko Gacaca (In-kí-ko, kinyarwanda voor rechtbank, samen grasmatrechtbank), stuit meteen op verzet vanuit verschillende

hoeken. Na de publicatie van de eerste Inkiko Gacaca wet¹⁹ is de stortvloed aan kritiek niet meer te houden: de ongezonde mix²⁰ tussen punitieve en restauratieve justitie is veel te soft en negeert de internationaal erkende standaarden van het eerlijke proces en de rechten van de verdediging.

Wetgevend parcours in een notendop

Voor de zwaarste misdrijven uit de eerste categorie blijven de gespecialiseerde kamers binnen de gewone hoven en rechtbanken bevoegd. Men zoekt een alternatief voor de celstraf en laat bij de tenuitvoerlegging de helft omzetten in gemeenschapsdienst om op die manier bij te dragen tot de heropbouw van het land. In 2004 wordt de indeling in categorieën aangepast en diegenen die vallen onder de bevoegdheid van de Inkiko Gacaca, onderverdeeld in misdaden tegen personen en misdaden tegen eigendommen.²¹ In 2006 worden een aantal schoonheidsfoutjes uit de tekst gehaald. In 2007 worden de uitvoeringsmodaliteiten opnieuw aangepast, waardoor de effectief uit te zitten straf nog verkort. Met dezelfde wetswijziging komen ook een aantal categorie 1 misdrijven in de tweede categorie terecht. Dat is een spijtige evolutie. De hierboven beschreven socio-psychologische nuancering die een alternatieve aanpak voor slagen en verwondingen en zelfs voor doodslag kan rechtvaardigen, gaat immers niet langer op voor alle categorie 2 misdrijven, nu ook de gedreven moordenaars erin zijn ondergebracht.

Een lelijk eindje?

Critici zeggen dat de Inkiko Gacaca een ongezonde mix zijn van punitieve en restauratieve justitie. Bij het vermengen van beide systemen is men de succesfactoren uit het oog verloren, klinkt het. Toch is het belangrijk bovenal de relativiteit van het ons vertrouwde systeem in het achterhoofd te houden, en te beseffen dat het slechts het product van een sociale keuze is. Een grondige analyse toont aan dat de Inkiko Gacaca moeten worden gezien als een systeem met een duidelijke restauratieve fundering, waarin een punitieve component gevoegd is. Als die laatste problemen veroorzaakt, moet worden getracht daaraan tegemoet te komen, zonder afbreuk te doen aan de principes uit de restauratieve fundamenteën, desnoods door de punitieve component terug af te bouwen.



Inkiko Gacaca Wet 2007						
		Indeling in categorieën	Basisstraf	Bekentenis na enige vervolging	Bekentenis voor enige vervolging	
Bevoegdheidsverdeling	Rechtbanken	1	1 ^o – planners, organisatoren, aanstokers, opzichters; politieke, militaire, religieuze of andere leidinggevende figuren 2 ^o – seksuele foltering en verkrachting	Levenslang of doodstraf	25 tot 30 jaar	20 tot 24 jaar
		Nieuwe Inkiko Gacaca	2	1 ^o – gedreven moordenaars (vroeger Cat 1) 2 ^o – foltering (vroeger Cat 1) 3 ^o – slagen en verwondingen op een overleden persoon (vroeger Cat 1)	30 jaar of levenslang	25 tot 29 jaar 1/3 effectief, 1/6 opschorting, 1/2 gemeenschapsdienst
			4 ^o – moordenaars en mededaders van moordpartijen 5 ^o – diegenen die de intentie hadden te doden maar niet in hun opzet geslaagd zijn	15 tot 19 jaar	12 tot 14 jaar 1/3 effectief, 1/6 opschorting, 1/2 gemeenschapsdienst	8 tot 11 jaar 1/6 effectief, 1/3 opschorting, 1/2 gemeenschapsdienst
			6 ^o – slagen en verwondingen	5 tot 7 jaar 1/3 effectief 1/6 opschorting 1/2 gmoch-dienst	3 tot 4 jaar 1/3 effectief, 1/6 opschorting, 1/2 gemeenschapsdienst	1 tot 2 jaar 1/6 effectief, 1/3 opschorting, 1/2 gemeenschapsdienst
	3	1 ^o – misdrijven tegen eigendommen		vergoeding van de schade		

FIGUUR 2 – Overzicht van de bevoegdheidsverdeling aan de hand van de categorie-indeling met de daaraan gekoppelde celstraffen en de mogelijke uitvoeringsmodaliteiten, op basis van de wet van 2007.

Lekenrechters

Een eerste basisprincipe binnen de Inkiko Gacaca is het oordelen door lekenrechters. Dat er recht gesproken wordt door ongeschoolde lekenrechters is voor velen een doorn in het oog. Toch kan men niet anders dan zich neerleggen bij het feit dat er onvoldoende geschoolde rechters voor handen zijn – zoals in 1997 al vastgesteld door *Amnesty International* – en is het noodzakelijk constructief op zoek te gaan naar alternatieven. De keuze voor democratisch verkozen rechters is dan ook *the next best thing*. Ze hebben de enorme troef op het vertrouwen van de bevolking te kunnen rekenen en hebben meer dan wie ook een *contextuele competentie*²² waardoor ze zich bij de beoordeling van de dossiers niet zullen laten leiden door een strikt juridisch zwart-wit denken. Ze staan dicht bij de bevolking waardoor die het gevoel krijgt meer vat te hebben op de processen. De minimale opleiding is uiteraard niet ideaal, maar de strikte indeling in categorieën met de daaraan gekoppelde strafmaten, moet het mogelijk maken om met de extra ondersteuning van een uitgeschreven handleiding²³ tot eerlijke uitspraken te komen. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat een eerlijk proces alleen maar kan worden gevoerd door lang

geschoolde rechters.

Naast de competentie stelt men zich ook vragen bij de verhalen van omkoping die in diverse media de ronde doen. Het was wellicht voorspelbaar dat een aantal lekenrechters zich zouden laten verleiden en blijkbaar vatbaar zijn voor beïnvloeding en omkoping. Toch is dat argument voor mij niet sterk genoeg om het systeem van de Inkiko Gacaca te veroordelen. Het is uitermate betreurenswaardig, maar ik ben niet overtuigd dat de personen in kwestie anders op de toenaderingen gereageerd hadden, mochten ze geschoolde rechters zijn. Ook rechters in de gewone hoven en rechtbanken zijn gevoelig voor inmenging.

‘Justice and Reconciliation through truth’

Een tweede basisprincipe is het belang van de waarheidsvinding. Het is belangrijk iedereen de kans te geven *zijn* waarheid te delen. Het zoeken naar de waarheid veronderstelt dat de wortels, mechanismen en de schaal van het geweld en het oorzakelijk verband met de onderdrukking uit het verleden aan bod kunnen komen en in kaart worden gebracht. Het inzicht in al die elementen moet deel gaan uitmaken van het collectieve geheugen om herhaling te



vermijden. Het is verleidelijk een deel van de geschiedenis dood te zwijgen uit angst oude wonden terug open te rijten, maar op die manier krijgen de slachtoffers geen erkenning voor hun leed, hebben daders de neiging om te ontkennen, en krijgen nieuwe generaties niet de kans om te leren uit het verleden en een stabiele toekomst op te bouwen. "Those who cannot remember the past are condemned to repeat it."²⁴ Het zoeken naar dé *absolute* waarheid is wellicht een utopie, waardoor vooral op zoek moet worden gegaan naar een waarheid die voor iedereen *aanvaardbaar* is. Dat er slechts een beperkte waarheid in de Inkiko Gacaca aan bod komt, is hoe dan ook een gemiste kans. De daden van de RPF leden blijven volledig buiten schot en ook het slachtofferchap van Hutu is vaak totaal onbespreekbaar.

De strafvermindering die gekoppeld is aan een bekentenis is een belangrijke stimulans om met de waarheid boven water te komen. Omdat enkel bekentenissen in aanmerking worden genomen die naast de feiten ook de namen van de andere deelnemers onthullen, hoopt men op een sneeuwbal-effect.²⁵ In de praktijk ziet men echter dat de jacht op bekentenissen op gespannen voet staat met de onschuldpresumptie. Waarnemers melden dat vele gevangenen geneigd zijn *iets* te bekennen in ruil voor vrijheid of met het oog op een strafvermindering, waardoor men zich ernstige vragen kan stellen bij de inhoudelijke correctheid van de verhalen.

Het publiekelijk herhalen van de bekentenis is een belangrijke stap in het verantwoordelijkheidsbesef, het tonen van berouw en het aanbieden van een verontschuldiging in de richting van het slachtoffer.²⁶ In praktijk zijn de bekentenissen eerder gevoelloze verklaringen.²⁷ Vergeving is een belangrijk element uit het helingsproces. Het laat het slachtoffer toe afstand te doen van gevoelens van woede, wraak en machteloosheid. Toch is het belangrijk het tempo van het slachtoffer te volgen en vergeving niet op te dringen. Het is echter ongepast om op dat moment al van het slachtoffer te vragen de dader te vergeven. Het slachtoffer wordt daardoor in een onmogelijke positie gedwongen. Een positieve reactie is emotioneel quasi onmogelijk, maar door een negatieve reactie kan het slachtoffer verweten worden niet actief te willen meewerken aan een vreedevolle toekomst.

Volksparticipatie

Het derde basisprincipe is de ver doorgedreven volksparticipatie, een duidelijk overblijfsel uit de traditionele gacaca en een belangrijke component in

het *restorative justice* denken.²⁸

Vanuit die filosofie hoort de deelname gesteund te zijn op vrijwilligheid.²⁹ Het is spijtig dat men het nodig achtte voor de Inkiko Gacaca te kiezen voor een strafrechtelijk afgedwongen verplichte aanwezigheid.

Waarnemers stellen een steeds dalende interesse vast.³⁰ Algemeen is er een erg lage opkomst en is de actieve participatiegraad teleurstellend. Dat kan in eerste instantie worden verklaard door de onduidelijkheid over de procedure. De informatiecampagnes zijn te kort, top down en slagen er niet in een open dialoog te stimuleren.³¹ Er heerst een foutief verwachtingspatroon waardoor slachtoffers niet weten wat hen te gebeuren staat.³² De beperkte inspraak die de gemeenschap in de praktijk blijkt te hebben, het verlies aan geloofwaardigheid door het tempo van de procedures en de beperkte ruimte die wordt gelaten voor de emoties van slachtoffers hebben allen een negatieve invloed op de participatiegraad. Hoewel een van de hoofddoelstellingen de versneling van de berechting is, is het niet nodig de zaken er aan dit tempo door te jagen.

Uit andere gesprekken blijkt dat sommigen bang zijn te praten voor de Inkiko Gacaca, uit angst voor represailles. De getuigen voor de Inkiko Gacaca hebben inderdaad te kampen met een reëel onveiligheidsgevoel. In januari 2007 komt *Human Rights Watch* met een alarmerend rapport over een reeks moorden op Inkiko Gacaca getuigen.³³ De politiediensten zijn niet in staat om een adequate bescherming te bieden.³⁴ Daarnaast heerst er ook angst om zelf beschuldigd te worden voor schuldig hulpverzuim. Dat de handleiding voor de rechters uitlegt dat een getuige niet kan worden vervolgd voor het niet helpen van een persoon in nood,³⁵ doet geen afbreuk aan die angst, vooral omdat het nergens expliciet wettelijk geregeld is. Bovendien is er de angst voor wraak in de vorm van beschuldigingen geuit aan hun adres op basis van oude ruzies.

Herstel vs. Bestrafing

Als vierde basisprincipe wordt gekozen voor een bestraffing in de vorm van vrijheidsberovingen, gecombineerd met gemeenschapsdienst. In haar doelstellingen mikt de overheid op een mengeling van restoratieve en punitieve justitie.

De aanhangers van een strikte interpretatie van *restorative justice* pleiten steevast voor oplossingen zonder bestraffing, om het kwaad niet met een ander kwaad te bestrijden. Pijn doen om pijn te verzachten is geen oplossing op lange termijn.³⁶



Vandaar dat vaak ook wordt geargumenteed dat de mix tussen restauratieve en punitieve justitie door de aard van beide modellen *in se* niet mogelijk is. Toch blijf ik ervan overtuigd dat de Rwandese casus een mooi voorbeeld is van hoe de twee modellen elkaar nodig hebben. Retributie is een element van het restauratieproces. Enerzijds voelen slachtoffers zich niet als dusdanig erkend zonder het opleggen van korte gevangenisstraffen. Het vormt een voorwaarde om de reïntegratie aanvaardbaar te maken. Anderzijds is er het besef dat (i) een land onmogelijk functioneert met een te groot percentage van de bevolking in de gevangenis, (ii) er onvoldoende gevangenisstraffen zijn om alle beklagden een langdurige celstraf te laten uitzitten en (iii) het land meer gediend is met heropbouwprojecten in de vorm van gemeenschapsdienst.

'Reconciliation'

De vier basisprincipes moeten uitmonden in *reconciliation*. De ultieme doelstelling is de verzoening van beide bevolkingsgroepen om van Rwanda terug een leefbaar land te maken. Het is cruciaal een realistische invulling te geven aan die vooropgestelde doelstelling. Streven naar een situatie waarin een zekere rust mogelijk is, is al meer dan voldoende. Reconciliation is een proces; een proces van lange adem dat wellicht generaties zal duren.

Conclusie

De Inkiko Gacaca vormen een alternatief forum waarin lekenrechters gevangenisstraffen kunnen opleggen op basis van de waarheid die ze vinden door de actieve participatie van de gemeenschap. Het is in de eerste plaats een constructie op een restauratieve fundering, waardoor die restauratieve component te allen tijde de voorrang zou moeten genieten op de bijgevoegde punitieve component. Bovendien verdient het slachtoffer een centrale positie. In de praktijk is er echter te weinig aandacht voor dat slachtoffer: slachtoffers krijgen te weinig spreektijd en hebben te weinig inspraak in de uiteindelijke beoordeling van een dossier. Men moet zich steeds weer de vraag stellen wat men *voor* het slachtoffer kan doen, eerder dan zich blind te staren op wat men allemaal *met* de dader kan doen.

Alles kan beter, ook de Inkiko Gacaca. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat de problematische uitvoering helaas in belangrijke mate afbreuk doet aan de waarde van de processen. Het systeem kan niet meer

rekenen op het volle vertrouwen van de bevolking.

Toch verdient dit alternatieve systeem *as such* veel meer krediet dan het tot nog toe gekregen heeft. De constructie weerspiegelt de creativiteit en vastberadenheid van de Rwandese overheid om een antwoord te bieden op de genocide. Het is bovenal een moedige poging om gerechtigheid te laten geschieden en de zondvloed aan dossiers allemaal binnen een redelijke termijn te behandelen.

Deze casus heeft ons opnieuw belangrijke lessen geleerd die we kunnen meenemen naar toekomstige gelijkaardige initiatieven. Het is niet ernstig het succes van de Inkiko Gacaca nu reeds te meten aan de hand van de al of niet bereikte verzoening. *Reconciliation* hoort een lange termijn project te zijn. Het is nog veel te vroeg om een oordeel te vellen. Enkel de toekomst kan het ons leren.

Noten

- INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR RWANDA, Prosecutor v. Karemera e.a. (Case No. ICTR-98-44-AR73), Appeals Chamber, decision on prosecutor's interlocutory appeal of decision on judicial notice, dd 16 juni 2006, <http://69.94.11.53/ENGLISH/cases/Karemera/decisions/160606.htm>.
- Paul J. MAGNARELLA, "The Background and Causes of the Genocide in Rwanda", *Journal of International Criminal Justice*, Volume 3, No. 4, september 2005, 801-804.
- Marie Béatrice UMUTESI, "Is reconciliation between hutus and tutsis possible?", *Journal of International Affairs*, Winter 2006, 158.
- Laurent MBANDA, *Committed to Conflict*, Londen, SPCK, 1997, 4; Aimable TWAGILIMANA, *The Heritage Library of African Peoples: Hutu and Tutsi*, New York, The Rosen Publishing Group inc., 1998, 20.
- Ian LINDEN & Jane LINDEN, *Church and Revolution in Rwanda*, Manchester, Manchester University Press, 1977, 163; René LEMARCHAND, *Rwanda en Burundi*, Londen, Pall Mall Publishing, 1970, 138.
- Rakiya OMAAR, *Rwanda: Death, Despair and Defiance*, Londen, AFRICAN RIGHTS, 1995, 5.
- Philip VERWIMP, *Development and Genocide in Rwanda, a Political Economy Analysis of Peasants and Power under the Habyarimana Regime*, Proefschrift voorgedragen tot het behalen van de graad van Doctor in de Economische Wetenschappen aan de KU Leuven, 2003, 107.
- Alison DES FORGES, *Leave None To Tell The Story*, New York, Londen, Brussel, Human Rights Watch, 1999, 38-40.
- Françoise DIGNEFFE & Jacques FIERENS, *Justice et Gacaca, l'expérience rwandaise et le génocide*, Namen, Presses Universitaires de Namur, 2003, 13.
- Philip GOUREVITCH, *We Wish To Inform You That Tomorrow We Will Be Killed With Our Families: Stories from Rwanda*, Picador USA, 1994, 4.
- PENAL REFORM INTERNATIONAL, "PRI Research on Gacaca Report I: Gacaca jurisdictions and its preparations", januari 2002, <http://www.penalreform.org/resources/rep-ga1-2002-preparations-en.pdf>, 9.
- Ted Robert GURR, *Why Men Rebel*, New Jersey, Princeton University Press, 1971, 23-27.



- 13 Jean-Pierre CHRÉTIENS, Jean-François DUPAQUIER & Marcel KABANDA, *Rwanda: Les médias du Génocide*, Parijs, Karthala, 1995, 156.
- 14 Jan DE LAENDER, *Het hart van de duisternis. Psychologie van de menselijke wreedheid*, Leuven, Davidsfonds, 1996, 283.
- 15 Gordon BAZEMORE, "Restorative Justice and Earned Redemption: Communities, Victims and offender reintegration", *American Behavioral Scientist*, 1998, Volume 41, No. 6, 769.
- 16 Marie Béatrice UMUTESI, "Is reconciliation between hutus and tutsis possible?", *Journal of International Affairs*, Winter 2006, 165.
- 17 AMNESTY INTERNATIONAL, *RWANDA Unfair trials: Justice denied*, AI Index: AFR 47/08/97, 8 april 1997, [http://web.amnesty.org/library/pdf/AFR470081997ENGLISH/\\$File/AFR4700897.pdf](http://web.amnesty.org/library/pdf/AFR470081997ENGLISH/$File/AFR4700897.pdf)
- 18 COURT SUPRÊME, DÉPARTEMENT DES JURIDICTIONS GACACA, "Les principaux objectifs attendus des juridictions gacaca", in *Les Juridictions Gacaca comme solution alternative au règlement du contentieux du génocide*, Kigali, oktober 2003, 9-11.
- 19 Organic Law 40/2000 of 26/01/2001 setting up "Gacaca Juridictions" and organizing prosecutions for offences constituting the crime of genocide or crimes against humanity committed between October 1, 1990 and December 31, 1994, <http://www.inkiko-gacaca.gov.rw>.
- 20 Lars WALDORF, "Rwanda's failing experiment in restorative justice", in *Handbook of Restorative Justice, a global perspective*, Londen en New York, Routledge, 2006, 423.
- 21 Organic Law 16/2004 of 19/06/2004 establishing the organisation, competence and functioning of gacaca courts charged with prosecution and trying the perpetrators of the crime of genocide and other crimes against humanity, committed between October 1, 1990 and December 31, 1994, <http://www.inkiko-gacaca.gov.rw>.
- 22 Timothy LONGMAN, "Justice at the grassroots? Gacaca Trials in Rwanda", in Naomie Roth-Arriza en Janvier MARIECURENA, *Transitional Justice in the Twenty First Century. Beyond Truth versus Justice*, Cambridge, University Press, 2006, 214.
- 23 COURT SUPRÊME, DÉPARTEMENT DES JURIDICTIONS GACACA, *Manuel explicatif sur la loi organique portant création des juridictions Gacaca*, Kigali, République Rwandaise, 2002.
- 24 Luc HUYSE, "The Proces of Reconciliation", in Luc HUYSE, David BLOOMFIELD, Teresa BARNES, *Reconciliation after Violent Conflict. A Handbook*, Stockholm, IDEA, 2003, 30.
- 25 Arthur MOLENAAR, *Gacaca: Grassroots Justice after Genocide. The key to reconciliation in Rwanda?*, Leiden, African Studies Centre, Research Report, 77/2005, 2005, 116.
- 26 Mark DRUMBL, "Punishment, Post Genocide: from guilt to shame to civis in Rwanda", *New York University Law Review*, 2000, Volume 75, 1221.
- 27 ADVOCATS SANS FRONTIÈRES, "Monotoring des Juridictions Gacaca, Phase de Jugement, Rapport analytique mars-septembre 2005", http://www.asf.be/publications/publications_rwanda_monitoring_gacaca_marssept2005_FR.pdf, 11.
- 28 Lode WALGRAVE, "From community to dominion: in search of social values for restorative justice", in Elmar G.M. WEITEKAMP & Hans-Jürgen KERNER, *Restorative Justice, Theoretical foundations*, Devon, Willan Publishing, 2002, 71-90, 71.
- 29 UNITED NATIONS, *Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters*, ECOSOC, 2000/14 (E/2000/INF/2/Add2), <http://www.pfjcjr.org/programs/un/ecosocresolution>.
- 30 ADVOCATS SANS FRONTIÈRES, "Monotoring des Juridictions Gacaca, Phase de Jugement, Rapport analytique mars-septembre 2005", http://www.asf.be/publications/publications_rwanda_monitoring_gacaca_mars-sept2005_FR.pdf, 9.
- 31 AMNESTY INTERNATIONAL, "Gacaca: a question of justice", december 2002, AFR 47/007/2002, 22.
- 32 ADVOCATS SANS FRONTIÈRES, "Monotoring des Juridictions Gacaca, Phase de Jugement, Rapport analytique mars-septembre 2005", http://www.asf.be/publications/publications_rwanda_monitoring_gacaca_mars-sept2005_FR.pdf, 8.
- 33 HUMAN RIGHTS WATCH, Briefing Paper, "Killings in Eastern Rwanda", januari 2007, <http://www.hrw.org/backgrounder/africa/rwanda0107/rwanda0107web.pdf>.
- 34 Peter UVIN, "The Gacaca Tribunals in Rwanda", in Luc HUYSE, David BLOOMFIELD, Teresa BARNES, *Reconciliation after Violent Conflict. A Handbook*, Stockholm, IDEA, 2003, 120; http://www.idea.int/conflict/reconciliation/reconciliation_chap07es-rwanda.pdf.
- 35 COURT SUPRÊME, DÉPARTEMENT DES JURIDICTIONS GACACA, *Manuel explicatif sur la loi organique portant création des juridictions Gacaca*, Kigali, République Rwandaise, 2002, 88.
- 36 Susan SHARPE, "The idea of Reparation", in Gerry JOHNSTONE & Daniel VAN NESS, *Handbook of Restorative Justice*, Devon, Willan Publishing, 2007, 25. ■



De EU, België, Vlaanderen en de VN: Visibiliteit op het gebied van ontwikkelingssamenwerking hoog op de agenda bij de EC en de VN: een eerste analyse

door Karin WILMS¹



Al zeker een decennium lang speelt het thema visibiliteit een rol tussen de Europese Commissie (EC) en de Verenigde Naties (VN). Het kan worden beschouwd als een gecompliceerd onderwerp en staat tegenwoordig hoog op de agenda van beide organisaties. Een pionierstudie naar visibiliteit op het gebied van ontwikkelingssamenwerking (OS) geeft aan dat de EC steeds meer visibiliteit vraagt van de VN. De discussie hieromtrent kan alleen goed verlopen wanneer het begrip visibiliteit duidelijk is. Dus wat is 'visibility' eigenlijk? Er blijken globaal twee hoofdinterpretaties mogelijk te zijn; project- en beleidsvisibiliteit.

Visibiliteit in de actualiteit

Onlangs berichtte het NRC Handelsblad over de thematiek rondom visibiliteit. In het krantenartikel² stond dat liefdadigheidsorganisaties beroemdheden inschakelen om op te vallen, *charitainment* of *celebrity diplomacy* genoemd. De VN heeft 12 *Messengers for Peace*, maar volgens ingewijden zou Secretaris-generaal Ban-Ki-Moon het liefst meteen met de proliferatie van deze beroemdheden stoppen. Er schijnt echter geen weg terug te zijn, zo schrijft deze krant. "Donoren", zo zegt een VN'er, "geven vooral nog aan projecten met maximum visibility."

Zeker deze laatste quote slaat de spijker op de kop. Momenteel zijn er onderhandelingen gaande tussen de EC en de VN over de mate van visibiliteit die er gegeven moet worden aan de steun die de EC geeft aan de VN. Aangezien visibiliteit op verschillende manieren kan worden geïnterpreteerd en gebruikt is hiernaar een eerste onderzoek³ verricht met als doel te onderzoeken wat wordt bedoeld met visibiliteit binnen de EC en de VN op het terrein van OS⁴ ten einde een meer omvattend model te ontwikkelen voor beleidsmedewerkers en academici.

Om verschillende redenen is het van belang aandacht aan dit onderwerp te besteden. Wanneer men de literatuur induikt, zal het direct opvallen dat visibiliteit nauwelijks te vinden is.⁵ Auteurs noemen het

zijdelings, maar tot een definitie komt het niet. Daarnaast krijgt ook het beleid van de EC ten opzichte van de VN weinig aandacht,⁶ laat staan op het terrein van OS.⁷ Dit terwijl de term visibiliteit in dit veld juist steeds vaker wordt genoemd, voornamelijk in documenten afkomstig van de EC.⁸ Zeker gezien de actuele ontwikkelingen binnen het hulp-paradigma waar er een verandering plaatsvindt van project- naar budgetsteun⁹ en waar samenwerking tussen donoren en *ownership*¹⁰ van ontvangende landen hoog op de agenda staat, is het interessant om te kijken hoe visibiliteit binnen deze trend te plaatsen is. Ook blijkt er in de praktijk nieuwsgierigheid te bestaan naar een heldere definitie van visibiliteit.¹¹

In de zoektocht naar een omschrijving van *visibility* wordt eerst ingegaan op de kernaspecten van visibiliteit, vervolgens wordt de samenwerking van de EC en de VN op het gebied van OS onder de loep genomen en wordt beschreven hoe visibiliteit geleidelijk aan een steeds grotere rol is gaan spelen.¹² Daarnaast worden enkele verhalen uit de praktijk naar voren gehaald waarna duidelijk wordt welke interpretaties van visibiliteit er mogelijk zijn. Als laatste zullen enkele aanbevelingen worden gepresenteerd om de discussie en onderhandelingen hieromtrent vlot te laten verlopen.



Visibiliteit als water

Visibiliteit is net als water. U kunt het in allerlei vormen gieten en het blijft visibiliteit. Het kan worden gepresenteerd in verschillende glazen afhankelijk van wat er besteld is. Het kan worden geserveerd door verschillende personen en worden gedronken door allerlei mensen. Ook kan het worden gemengd met andere ingrediënten en wanneer u door het glas kijkt zal uw beeld variëren. U kunt het aanraken, maar het is moeilijk vast te houden. In een poging visibiliteit toch bij de kraag te grijpen zal nu kort beschreven worden hoe visibiliteit zich verhoudt tot communicatie en zal het worden gepositioneerd op het terrein van OS.

Het communicatieve element is bruikbaar om visibiliteit te analyseren, want als u iets zichtbaar wilt maken zult u moeten communiceren. De communicatiecyclus¹³ vormt hierbij een goede basis. In totaal zijn 7 elementen van belang, gepresenteerd in tabel 1.

TABEL 1 – Kernelementen van visibiliteit

#	Kernelementen	Centrale vragen
1	Reden	<i>Waarom is het bericht verzonden?</i>
2	Bericht	<i>Wat is er verzonden?</i>
3	Zender	<i>Wie verzendt het?</i>
4	Kanaal	<i>Hoe is het bericht verzonden?</i>
5	Ontvanger	<i>Wie is de doelgroep?</i>
6	Feedback	<i>Is er een dialoog gecreëerd?</i>
7	Fase	<i>Wanneer is het bericht verstuurd?</i>

20

Indien men iets zichtbaar wilt maken zijn relevante vragen onder meer: waarom dient iets zichtbaar gemaakt te worden; wat moet er zichtbaar worden; en wie zorgt er voor deze visibiliteit? Deze basisvragen vormen goede handvaten om visibiliteit als concept beter te begrijpen. Toch blijft de relatie tussen visibiliteit en communicatie onduidelijk. Organisaties hebben communicatie nodig om zichtbaar te worden en met behulp van communicatiemiddelen kan men ook iets zichtbaar maken, maar wanneer is het dan ook echt zichtbaar? In het licht van de communicatiecyclus blijven er drie mogelijkheden open: wanneer het bericht is verzonden, wanneer de doelgroep het bericht heeft ontvangen of wanneer de ontvanger feedback geeft aan de zender.

Aangezien OS het kader is waarin visibiliteit is on-

derzocht zullen de ontwikkelingen in dit werkveld die betrekking hebben op visibiliteit in ogenschouw moeten worden genomen. Het blijkt dat visibiliteit op twee manieren een rol speelt wanneer wordt besloten of, en welk type hulp gegeven wordt. Ten eerste hangt de keus om te reageren op internationale crises af van de mate van visibiliteit, waarbij de media-aandacht van een dergelijke crisis wordt meegewogen. Ten tweede is er steeds meer druk onder donoren om te laten zien dat fondsen efficiënt worden gebruikt en dat resultaten worden bereikt.¹⁴ Donoren die in staat willen zijn om hun financiële steun te laten zien, het ontwikkelingsbeleid willen beïnvloeden¹⁵ en verantwoording willen afleggen over hun financiële contributies, kiezen voor bilaterale- in plaats van multilaterale hulp en project- in plaats van budgetsteun.¹⁶ De negatieve kant is dat daardoor hulpstromen minder flexibel zijn en dat het een administratieve belasting kan creëren voor de uitvoerders in het veld. Daarnaast is hulp met een hoog visibiliteitsgehalte niet per se meer succesvol.¹⁷

Momenteel is er een verandering gaande in de hulpstromen naar meer budgetsteun zodat hulp effectiever zal zijn. Daarvoor is *ownership* nodig voor het partnerland. Om de spanning tussen *ownership* en visibiliteit aan te geven kan de onderstaande quote u niet worden onthouden:

“Ongeveer één week voor ons vertrek naar Dar es Salaam schoot mij plotseling een gedachte c.q. vraag te binnen: op grond van welk recht wij, en in het bijzonder [Prins Willem] Alexander en ikzelf, zomaar in het onafhankelijke en soevereine land Tanzania op projectenbezoek kunnen gaan. Het gaat hier immers om Tanzaniaanse projecten. Wij trekken met een behoorlijk omvangrijke en zeker opvallende cavalcade auto's door het land – duidelijk herkenbaar door het SNV¹⁸-logo – een grote stofwolk achter ons latend, terwijl de ‘eigenaars’ van de projecten langs de wegen staan en zich het stof uit de ogen wrijven. Dan bekruipt mij een zeker gevoel van onbehagen en gêne. Een dilemma, maar dat geldt ook voor andere donoren. Wie arm en afhankelijk is moet zich dit soort ingrepen van buitenaf laten welgevalen. Maar dit terzijde! Misschien ben ik te gevoelig op dit punt.” (Claus, 1995, in: Bieckmann, 2004: 280).¹⁹

In het huidige hulpparadigma wordt ook toegewerkt naar harmonisatie en *alignment* tussen de donoren ter verbetering van de effectiviteit van hulp.²⁰ In 2003 zijn de principes van *Good Humanitarian Do-*



*norship*²¹ ondertekend door 17 donoren, onder wie de EC, die beschrijven dat moet worden gekeken hoe het oormerken van hulp kan worden vermindert.²² Een spanning wordt zichtbaar met deze elementen van goed donorschap en de wens van een donor om zichtbaarder te worden. Namelijk hoe meer hulp wordt gestroomlijnd en via ongeoormerkte multilaterale activiteiten bij de ontvangers terecht komt, hoe effectiever hulp zal zijn, maar hoe moeilijker het zal worden zichtbaar te maken welk bijdrage van welke donor is. Aan de andere kant is het zo dat een goede donor ook meer zal opvallen en daardoor weer zichtbaarder kan worden.

Samenwerking EC-VN

Het feit dat de EU en de VN samenwerken op het gebied van OS wordt door beide actoren benadrukt in de recente publicatie *The partnership between the UN and the EU*.²³ De EU en de VN worden beschouwd als natuurlijke partners en hun samenwerking is in de afgelopen jaren aanzienlijk gegroeid. De VN onderhoudt belangrijke partnerschappen met verschillende onderdelen van de EC, voornamelijk met DG Ontwikkeling (DG DEV), DG Buitenlandse Betrekkingen (DG RELEX), dienst voor samenwerking EuropeAid (EuropeAid/ AIDCO) en DG Humanitaire Hulp (ECHO). De EC en de VN werken samen op het gebied van OS op twee niveaus: een politiek/beleidsmatig niveau en een operationeel niveau.²⁴ Centraal in hun partnerschap voor ontwikkeling staat de *UN Millennium Declaration* van 2000²⁵ en de 8 millenniumontwikkelingsdoelen.²⁶ De EU lidstaten samen zijn de grootste financiële donor van de VN. De afgelopen jaren heeft er een stijging plaatsgevonden als we kijken naar de financiële stromen van AIDCO naar de VN. In de periode 1999-2006 is de contributie verviervoudigd van 234 naar 1009 miljoen euro.²⁷ Betreffende ECHO lijkt de contributie meer stabiel, die schommelt in de periode 1999-2005 tussen de 100 en 200 miljoen euro.²⁸

EC wil meer visibiliteit van de VN

Het onderstaande overzicht van gebeurtenissen laat zien dat visibiliteit zeker een rol speelt vanaf 1999. Het valt op dat het concept visibiliteit vooral te vinden is in documenten geschreven door de EC, of door de EC en de VN samen.

Het begint met het *EC/VN Framework Agreement* in 1999. Hierin worden de principes omschreven die gelden wanneer de EC projecten van de VN financiert.²⁹ Het is de wens van de EU om een effectieve

controle te hebben over hoe haar gelden worden besteed, de EU wil afspraken maken over een geschikt financieel proces als voorwaarde voor een nauwere samenwerking met verschillende onderdelen van de VN.³⁰ Dit werd ook duidelijk in een verklaring van de Prodi Commissie, namelijk dat de "Commissie bereid is om haar steun te verminderen en zelfs op te schorten aan VN partners die niet in staat zijn te presteren volgens een acceptabele standaard".³¹

TABEL 2 – Overzicht gebeurtenissen gerelateerd aan visibiliteit

Datum	Gebeurtenissen
1999/2000	<i>EC/VN Framework Agreement</i>
2000	EC hervorming van externe samenwerkingsdiensten
Juni 2000	Rapport Europees Parlement
Mei 2001	Communicatie <i>Building an effective partnership with the UN</i>
April 2003	<i>Financial and Administrative Framework Agreement (FAFA)</i>
2004/2005	Initiatie strategische partnerschappen
Januari 2005	Tweede vergadering van de FAFA werkgroep
April 2006	Derde vergadering van de FAFA werkgroep
Juni 2006	Communicatie <i>Europe in the World</i>
September 2006	<i>Joint Action Plan on Visibility</i>

In 2000 worden de externe samenwerkingsdiensten van de EC hervormd met als doel de geloofwaardigheid en de visibiliteit van Europa als globale speler te vergroten.³² In dat zelfde jaar laat het Europese Parlement in 2000 haar bezorgdheid blijken over de visibiliteit van ECHO, omdat evaluaties aangeven dat ECHO's naam grotendeels onbekend is bij het publiek in Europa en de ontvangers van hulp.³³ In 2001 kan men in de EC communicatie³⁴ lezen dat de visibiliteit van EC contributies aan operaties van de VN ontbreekt. Voorgesteld wordt om strategische partners te identificeren, waarvan er tot dusver zes zijn gecreëerd,³⁵ en om de operationele richtlijnen voor samenwerking met de VN te verbeteren. Na lange onderhandelingen en goedkeuringsprocedures³⁶ wordt hieraan een gevolg gegeven met de *Financial and Administrative Framework Agreement (FAFA)* in 2003. De FAFA is gericht op een meer efficiënte coöperatie tussen de EC en de VN en bevat ook een paragraaf over visibiliteit. Deze betreft



vooral het gebruik van EU logo's in VN publicaties of op apparatuur en goederen gekocht met EC fondsen.³⁷ De FAFA roept ook een werkgroep in het leven om de navolging ervan op de voet te volgen. In 2005 en 2006 onderstreept deze werkgroep de noodzaak van visibiliteit van de financiële contributies van de EC aan de VN, en wordt aangegeven dat dit verbeterd dient te worden.³⁸ Voorgesteld wordt dat er een beknopt gezamenlijk actieplan moet komen dat zich richt op strategische onderwerpen en dat er gezamenlijk moet worden gewerkt aan operationele richtlijnen die de visibiliteit van het partnerschap reflecteren. In 2006 wordt dit *Joint Action Plan on Visibility* ondertekend door de EC en de VN. Daarin is afgesproken dat de visibiliteit van de gezamenlijke externe hulpprogramma's zal worden verbeterd.³⁹ Wat betreft de operationele richtlijnen, daarover vinden momenteel onderhandelingen plaats tussen de EC en de VN.

Uit deze beschrijving komt naar voren dat er binnen de EC bezorgdheid bestaat over de mate van visibiliteit en dit verbeterd wil zien. Een zekere druk wordt gezet op de VN voor meer visibiliteit.⁴⁰ Het gaat dan vooral om de zichtbaarheid van de financiële contributie van de EC terwijl berichten over de resultaten van OS of het partnerschap van de EC en de VN minder vaak naar voren komen.

Visibiliteitsbeleid van de EC en de VN

Zoals gezegd wordt er momenteel onderhandeld over de visibiliteitsrichtlijnen. Dit neemt echter niet weg dat hierover reeds beleid is gemaakt. Bij de VN blijken er geen specifieke richtlijnen te bestaan, terwijl binnen de EC visibiliteitsrichtlijnen te vinden zijn bij zowel ECHO als EuropeAid.⁴¹ Na analyse van deze documenten vallen een aantal elementen op. Ten eerste dat humanitaire hulp een andere positie inneemt dan ontwikkelingshulp, de visibiliteitsvereisten bij humanitaire hulp bezitten namelijk een bepaalde mate van flexibiliteit aangezien deze afhangen van de urgentie, natuur en context van de hulpoperatie. Ten tweede blijft de exacte relatie tussen communicatie en visibiliteit ambigu. Alleen ECHO maakt een interessant onderscheid: activiteiten onder een operationele afspraak van het project worden niet beschouwd als visibiliteit, terwijl de communicatie over de EC, het partnerschap dat de EC is aangegaan, of de projecten en haar doelen wel onder de noemer van visibiliteit vallen. Een derde element betreft het type financiële steun dat wordt gegeven. De FAFA creëert namelijk mogelijkheden voor multidonor operaties. Ook in het *Joint Action Plan* wordt cofinanciering benadrukt door de EC, maar daarbij

wordt aangegeven dat dit niet dient te leiden tot een vermindering van de visibiliteit van de EC contributies. Dit creëert een spanning, want zoals eerder is aangegeven zal een bijdrage via multilaterale wegen minder visibiliteit met zich mee brengen.

Verhalen uit de praktijk

In de praktijk leeft visibiliteit ook, zo blijkt na het spreken met personen die betrokken zijn bij de thematiek rondom visibiliteit. Onder meer is gebruik gemaakt van een project waarbij de EC en de VN samenwerken op het gebied van OS, namelijk het Reproductieve Gezondheidsinitiatief voor de Jeugd in Azië (RHIYA). Deze case is nader toegelicht in box 1.⁴² Door met mensen uit de praktijk te praten wordt duidelijk dat visibiliteit *hot* is, zowel binnen de EC en de VN als tussen deze twee instituties. De drijvende kracht om ervoor te zorgen dat dit onderwerp hoog op de agenda staat is duidelijk de EC, mogelijk gestimuleerd door het Europese Parlement en de lidstaten. Daarnaast wordt het thema over het algemeen ook als een sensitief onderwerp gezien.

De respondenten die betrokken zijn bij RHIYA geven allemaal aan dat het essentieel is voor het succes van het project om het proces en de resultaten van het project te laten zien. Ook verwachten zij allen een cumulatie van visibiliteit. Dit houdt in dat de zichtbaarheid van activiteiten op een lokaal niveau bij kan dragen aan visibiliteit op een nationaal niveau, bijvoorbeeld wanneer het gaat om het beïnvloeden van de overheid om een bepaald beleid te voeren. Wanneer dit weer bekend wordt op een globaal niveau kunnen onder meer andere landen ervan leren en kan er meer steun verworven worden bij de Europese belastingbetaler voor het OS-beleid. Verder bleek uit de interviews dat de EC meer interesse heeft om haar financiële bijdrage op het projectniveau zichtbaar te maken terwijl de VN meer geïnteresseerd is in visibiliteit van het beleid in brede zin. Ook op andere aspecten bleken een aantal verschillende visies te bestaan. De eerste prangende vraag die aan de orde kwam is of visibiliteit eigenlijk wel in gebreke blijft. Wanneer het gaat om de afspraken vastgelegd in de FAFA zeggen respondenten van de EC dat dit in het algemeen verbeterd kan worden. Daarentegen geven VN stemmen aan dat dit in het algemeen goed wordt uitgevoerd. Hier is dus een duidelijke discrepantie aanwezig. Wanneer het gaat om de aanpak van visibiliteit door andere donoren geven geïnterviewden van de EC aan dat er geen grote verschillen kenbaar zijn tussen de aanpak van de EC en andere donoren, terwijl enkele respon-



denten binnen de VN aangeven dat de EC in vergelijking hogere eisen stelt. Een andere spanning werd door beide partijen erkend, namelijk dat de vraag

naar meer visibiliteit op termijn spanning kan opleveren met de trend voor meer *ownership* voor de partnerlanden.

BOX 1 – Toelichting case RHIYA

Voorbeeld partnerschap EC-VN: *Reproductive Health Initiative for Youth in Asia (RHIYA)*

RHIYA heeft de intentie om de reproductieve en seksuele gezondheidsstatus van jonge mensen te verbeteren. Dit zal leiden tot een maatschappij die gezonder is en beter in staat om de uitdagingen van ontwikkeling aan te gaan. Het project vindt plaats in zeven Aziatische landen (Pakistan, Nepal, Bangladesh, Democratische Volksrepubliek Laos, Vietnam, Cambodja en Sri Lanka). De organisatiestructuur is complex, verschillende actoren zijn erbij betrokken zoals de UNFPA (onder andere het hoofdkwartier in New York, de RHIYA Centrale Unit in Brussel en de landenkantoren), de EC (in Brussel en de landendelegaties) en vele NGO partners, variërend van kleine *grassroots* of *community based* organisaties tot grote gevestigde NGO's. Betreffende de financiën heeft RHIYA een totaal budget van € 22.240.000. De EC draagt bij met een bedrag van € 18.540.000 (83 procent) en de UNFPA en de partner NGO's dekken 17 procent van de totale kosten.

Aangaande de visibiliteit van RHIYA is er een goed niveau bereikt. Het project was zichtbaar in de landen door de implementatie en *advocacy* activiteiten en dankzij goede contacten, onder andere met de overheid, veldorganisaties en de media. Er is een gedeelde visibiliteit geweest van RHIYA, de EC en de UNFPA. EC delegaties en de UNFPA landenkantoren hebben bijgedragen om de visibiliteit van de RHIYA te vergroten en daar staat tegenover dat RHIYA de visibiliteit heeft vergroot van de fondsen en de uitvoerende organisaties. Partners van RHIYA hebben consequent de logo's gebruikt van de EC en de UNFPA op alle materiële middelen die gekocht zijn met behulp van projectfondsen. Specifieke RHIYA logo's zijn ontwikkeld in sommige landen, echter kon de effectiviteit hiervan niet worden beoordeeld. Ook zouden teveel logo's op materialen en publicaties soms verwarring kunnen veroorzaken.

Meer omvattend model van visibiliteit

Om het concept visibiliteit te kunnen hanteren is een meer omvattend model ontwikkeld, gepresenteerd in figuur 1. In totaal werden vier typen visibiliteit geconstateerd. Project-, beleid-, politieke en persoonlijke visibiliteit. De laatste twee kwamen in het onderzoek niet sterk genoeg naar voren en zijn daarom verder buiten beschouwing gelaten. Onder de noemer projectvisibiliteit vallen drie verschillende berichten, te weten de input, het proces en de resultaten van een project. Visibiliteit van de input betekent dat zichtbaar wordt gemaakt waar de financiële steun vandaan komt, dat weer gerelateerd is aan de contractuele voorzieningen van de FAFA. Het proces van een project betreft de implementatie, en de resultaten laten de directe resultaten zien die gerealiseerd zijn door dit project.⁴³ Beleidsvisibiliteit behelst twee berichten: laten zien wat de globale output en impact is van ontwikkelingsactiviteiten, bijvoorbeeld als het gaat om de millenniumontwikkelingsdoelen, en ten tweede het partnerschap tussen de EC en de VN.⁴⁴

Er bestaan verschillende doelgroepen, namelijk de ontvangers van hulp, het EU publiek en de zogenoemde *geïnformeerde besluitvormers* (van de EU, VN, lidstaten en andere donoren). Welk type visibiliteit nodig is, wordt vooral bepaald door de fase waarin een project is. De activiteiten gepland in die fase zullen duidelijk maken op welk niveau een be-

richt zichtbaar moet worden. Alle fases zijn gerelateerd aan het landenniveau (zowel lokaal als nationaal) en het globale niveau (inclusief het regionale niveau, dat wil zeggen tussen landen). Op het landenniveau speelt vooral projectvisibiliteit een rol. Daarentegen behoort beleidsvisibiliteit tot het globale niveau omdat de focus daarvan op het bredere geheel ligt.

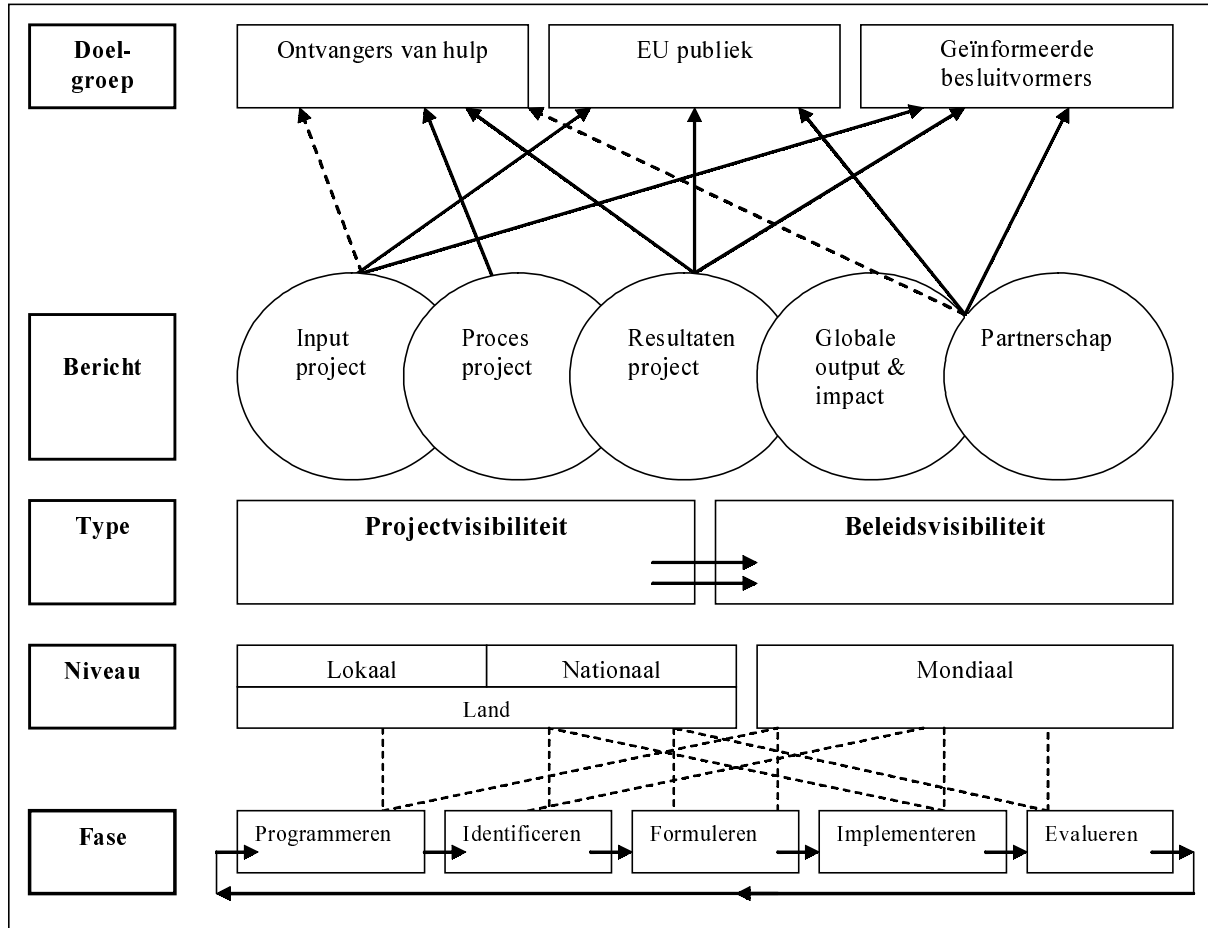
Hoe de verstuurde berichten verbonden zijn met de ontvangers is moeilijk te zeggen. De input is voornamelijk bestemd voor het EU publiek en de geïnformeerde besluitvormers om verantwoording te kunnen afleggen, echter kan men zich afvragen hoe dit bericht hen zal bereiken. Het is ook noodzakelijk voor de ontvangers om te weten waar het geld vandaan komt, zodat EU solidariteit zichtbaar wordt. Sommigen van zowel de EC als de VN zijn sceptisch over deze relatie omdat niet zeker is dat de ontvangers wel geïnteresseerd zijn in dit aspect. Het proces van het project en de bijbehorende resultaten dienen duidelijk te worden aan de ontvangers om ervoor te zorgen dat hulp effectief zal zijn. De resultaten van het project worden ook gepresenteerd aan het EU publiek en de geïnformeerde besluitvormers om verantwoording te kunnen afleggen, het bewustzijn voor OS te vergroten en steun hiervoor te verwerven. Informatie over de globale output en impact van ontwikkelingsactiviteiten en het partnerschap worden minder belangrijk beschouwd voor de ont-



vangers van hulp en zijn vooral interessant voor het EU publiek en de geïnformeerde besluitvormers, opnieuw voor de drie zojuist genoemde redenen. Het zou ook kunnen bijdragen aan de coördinatie tussen donoren onderling. Een laatste pijl die uitleg heeft

is die van project- naar beleidsvisibiliteit. Dit geeft het punt weer gemaakt door de respondenten betrokken bij het RHIYA project, namelijk dat visibiliteit zal accumuleren vanaf het projectniveau.⁴⁵

FIGUUR 1 – Meer omvattend model van visibiliteit



Definities van visibiliteit

Het is duidelijk geworden dat visibiliteit een gecompliceerd en zelfs gevoelig onderwerp is dat momenteel hoog op de agenda staat binnen de EC en de VN. Globaal gezien zijn er twee interpretaties mogelijk, te weten project- en beleidsvisibiliteit. *Projectvisibiliteit* betreft de communicatie over de input, het proces of de resultaten van een project, en speelt een rol op het landenniveau. Visibiliteit van de input refereert naar de contractuele elementen van de FAVA en is mogelijkwerwijs gedaan om verantwoording te kunnen afleggen en om erkenning te verwerven over de financiële contributie. Dit is vooral bestemd voor het EU publiek en de geïnformeerde be-

sluitvormers. Visibiliteit over het proces richt zich op de ontvangende populatie en betreft de implementatie van het project. Visibiliteit over de directe resultaten van het project zijn gericht op de ontvangende populatie, het EU publiek en de geïnformeerde besluitvormers. Deze laatste twee typen visibiliteit hebben de intentie om bij te dragen aan meer efficiënte hulp. *Beleidsvisibiliteit* speelt vooral een rol op het mondiale niveau. Het betreft twee berichten, communicatie over de globale output en impact van ontwikkelingsactiviteiten en het EC/VN partnerschap. Het is vooral bedoeld voor het EU publiek en de geïnformeerde besluitvormers om deze groepen te informeren over het ontwikkelingsbeleid en om hiervoor steun te verwerven. Het is ook mogelijk dat dit



type visibiliteit de coördinatie tussen donoren zal vergroten.

Tot op zekere hoogte gebruiken en interpreteren de EC en de VN het concept visibiliteit op een zelfde manier. Ten eerste omdat het merendeel van de respondenten van de EC en de VN de elementen genoemd in het model ook hebben erkend. Zeker als het gaat om het RHIYA project wordt gezegd dat visibiliteit over het proces en de resultaten van het project bijdragen aan de effectiviteit van de hulp waarbij ook een accumulatie van visibiliteit wordt verwacht. Echter wordt ook een verschil duidelijk tussen de EC en de VN. In het algemeen kan worden gesteld dat de EC zich in eerste instantie richt op de input op het projectniveau terwijl de VN de voorkeur geeft zich te richten op beleidsvisibiliteit. Dit kan worden verklaard door de verschillende rollen die deze instituties hebben binnen het terrein van OS. In deze relatie heeft de EC de rol van donor en voorziet in de input, en de VN als implementeerder creëert de output. Dus hoe visibiliteit wordt geïnterpreteerd hangt af van het werkniveau en het type organisatie waarvoor men werkt.

Aanbevelingen

Nu we weten welke interpretaties er van visibiliteit bestaan, kunnen er enkele aanbevelingen worden gedaan hoe met deze materie verder omgegaan dient te worden. Vier voorstellen zullen hier kort de revue passeren.⁴⁶ Ten eerste is het van belang te onderzoeken of er überhaupt een gebrek is aan visibiliteit, want zoals we gezien hebben verschillen de EC en de VN hierover van mening. Daarom wordt een transparant onderzoek noodzakelijk geacht, wat essentieel is voor een open discussie. Ten tweede is het van belang de verhouding tussen de begrippen communicatie en visibiliteit te verduidelijken. Deze worden nogal eens door elkaar gebruikt en visibiliteit kan makkelijk door ieder op zijn eigen manier worden geïnterpreteerd. Het is zaak te benadrukken dat bij verder onderzoek het onderscheid gemaakt door ECHO zeker de aandacht verdient.

Een derde punt betreft de spanning tussen de veranderingen die plaatsvinden in het huidige hulpparadigma en de toenemende vraag naar visibiliteit van de EC. De focus op visibiliteit zou namelijk *ownership* van partnerlanden in het geding kunnen brengen. Daarnaast zouden harmonisatie en *alignment* van hulp moeten impliceren dat er minder hulp wordt geoordeeld, wat leidt tot minder visibiliteit. Toch stelt het *Joint Action Plan* dat cofinanciering niet moet lijden tot minder visibiliteit van EC contributies. Deze spanning behoeft duidelijk verder

onderzoek.

Gelet op de verschillende voorkeuren van de EC en de VN voor een type visibiliteit wordt ten vierde geadviseerd om zich te richten op beleidsvisibiliteit in plaats van te focussen op de input van projectvisibiliteit. Niet alleen zal dit type visibiliteit de hierboven beschreven spanningen behoorlijk verminderen, maar daarnaast brengt het ook meer mogelijkheden met zich mee. Zo kan het worden gebruikt om verantwoording af te leggen, solidariteit te tonen, het partnerschap te presenteren en steun te verwerven voor het ontwikkelingsbeleid. Daarbij kan beleidsvisibiliteit ook worden geharmoniseerd onder donoren, waardoor het zal passen binnen het huidige hulpparadigma. Op deze manier kan visibiliteit een steentje bijdragen aan OS. En dat is het uitgangspunt dat zeker niet uit het oog verloren mag worden: visibiliteit zou te allen tijde een positief effect moeten hebben op OS.

Noten

- 1 Master Bestuurskunde (Universiteit Nijmegen), Master Governance and Development (Instituut Ontwikkelingsbeleid Universiteit Antwerpen, grote onderscheiding). Sinds februari werkzaam bij de Ghanese overheid aangaande ondernemerschap en onderwijs.
- 2 NRC HANDELSBLAD, *Nieuwe sterren voor VN*, 21 september 2007.
- 3 Dissertatie voor het Instituut Ontwikkelingsbeleid Antwerpen, ter verkrijging van de Master Governance and Development, *Visibility – a search for common ground: how the EC and the UN define and use the concept of visibility in the field of development and humanitarian affairs*, oktober 2007, geschreven door Karin Wilms, begeleid door Dr. David Crikemans. Beoordeeld met grote onderscheiding. Te raadplegen bij de bibliotheek van de Universiteit Antwerpen.
- 4 De term OS staat in dit artikel gelijk aan de Engelse term 'the field of development and humanitarian affairs'.
- 5 De uitdrukking 'visibility' refereert aan een zeer specifiek gebied dat is marginaal gebruikt in andere wetenschappelijke disciplines. Visibiliteit is geen onderzoeksobject voor bijvoorbeeld fysiologische gezichtskunde, sociologische schoonheidsleer of antropologie. Uit: G. ANCeschi, J. CULLARS, "Visibility in Progress", in *Design Issues*, 1996, 12 (3): 3-13.
- 6 K.E. JØRGENSEN, K.V. LAATIKAINEN, *The European Union and the United Nations*, Presented at Second Pan-European Conference, Bologna, 24-26 June 2004.
- 7 J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER, T. RUYS, *The EU and the UN: An ever stronger partnership*, Asser Press, The Hague, 2006.
- 8 Bijvoorbeeld wanneer gekeken wordt naar de Jaarrapporten van de *European Community's Development Policy and the implementation of External Assistance* van de afgelopen vier jaar, blijkt dat de begrippen 'visibility' en 'visible' consequent gebruikt worden. De aantallen zijn als volgt: 2006 (14), 2005 (6), 2004 (2) en 2003 (14). Om een vergelijking te maken met documenten van de VN zijn de Jaarrapporten van de *United Nations Development Programme* uit dezelfde jaren bekeken. Deze termen komen hier niet één keer in voor.



- 9 Projectsteun houdt in dat de donor financiële steun geeft per project, waarbij het project grotendeels gestuurd wordt door de donor. Bij budgetsteun gebeurt het tegenovergestelde, het geld gaat dan naar een budget van de overheid van het ontvangende land, die bepaalt wat ermee gebeurt. Op deze wijze worden ontwikkelingsprioriteiten door het land zelf gesteld.
- 10 *Ownership* van het partnerland wil zeggen dat dit land zelf de controle en coördinatie van haar eigen ontwikkelingsactiviteiten in hand heeft, in plaats van projecten uit te voeren die door donoren worden gecreëerd.
- 11 In het onderzoek naar visibiliteit is gesproken met verschillende personen die werkzaam zijn - of zijn geweest - bij de EC en de VN. Tijdens deze gesprekken werd de noodzaak voor een heldere definitie van visibiliteit onderschreven.
- 12 Hierbij is de status die de EU heeft - en beoogd - binnen organen van de VN buiten beschouwing gelaten.
- 13 De communicatie cyclus noemt vijf elementen die in een cyclus met elkaar verbonden zijn: zender > bericht > kanaal > ontvanger > feedback. Uit: L.L. BARKER, "Communication", Prentice-Hall, 1981, in J.W. GILLEY, S.A. EGGLAND, *Marketing HRD Within Organizations*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1992, pp. 154-156.
- 14 T. SCHINDLMAYR, "The Media, Public Opinion and Population Assistance: Establishing the Link", in *Family Planning Perspectives*, 2001, 33 (3): 128-132.
- 15 J. MACRAE, *International Humanitarian Action: A Review of Policy Trends*, Briefing Paper, Overseas Development Institute, 2002.
- 16 Multilaterale hulp is assistentie gegeven via internationale organisaties, die bepalen hoe fondsen worden ingezet. Deze hulp is niet geoormerkt, aangezien de donor niet kan vastleggen hoe het geld besteed wordt. Alle andere vormen zijn bilateraal, inclusief bijdragen van overheden aan niet gouvernementele organisaties (NGO's) en geoormerkte contributies aan multilaterale organisaties. Zie: J. MACRAE, 2002.
- 17 R.M. SMETHERMAN, B.B. SMETHERMAN, "High Visibility Foreign Aid: The Alliance for Progress", in *The Western Political Quarterly*, 1971, 24 (1): 52-54.
- 18 SNV staat voor Stichting Nederlandse Vrijwilligers.
- 19 Prins CLAUS, Quote uit vertrouwelijk verslag aan Minister Pronk, 1995, in F. BIECKMANN, *De wereld volgens prins Claus*, Melt & Schilt, Amsterdam, 2004.
- 20 Harmonisatie houdt in dat donoren onderling hun hulp beter coördineren en *alignment* betekent dat donoren hun beleid in lijn brengen met de aanpak en procedures van de partnerlanden. Zie: PARIS DECLARATION, *Paris Declaration on Aid Effectiveness, Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability*, High Level Forum, Paris, 28 February - 2 March 2005.
- 21 *Principles and good practise of good humanitarian donorship*, 2003, zijn na te lezen op: <http://www.reliefweb.int/ghd/a%2023%20Principles%20ENGHD19.10.04%20RED.Doc>.
- 22 Voor uitleg over 'oormerken', zie noot 16.
- 23 UNITED NATIONS, *The partnership between the UN and the EU. The United Nations and the European Commission working together in Development and Humanitarian Cooperation*, Brussels, 2006.
- 24 EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Building an effective partnership with the United Nations in the fields of Development and Humanitarian Affairs*, Brussels, 2001, COM (2001) 231 final.
- 25 De UN Millennium Declaratie is te vinden op: <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>.
- 26 De millenniumdoelen zijn acht concrete doelstellingen om de belangrijkste wereldproblemen aan te pakken. Deze dienen vóór 2015 gerealiseerd te worden. Zie: <http://www.un.org/millenniumgoals>.
- 27 AIDCO, *Financial Contributions of EuropeAid to the UN Funds, Programmes and specialized Agencies in 2006*, ADICO F4/Feb. 2007.
- 28 UNITED NATIONS, 2006.
- 29 EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Building an effective partnership with the United Nations in the fields of Development and Humanitarian Affairs*, Brussels, 2001, COM (2001) 231 final.
- 30 P. TAYLOR, "The EU in Geneva: Coordinating Policy in the Economic and Social Arrangements of the United Nations System", in K.V. LAATIKAINEN, K.E. SMITH, *The European Union at the United Nations. Intersecting Multilateralism*, Palgrave Macmillan, New York, 2006.
- 31 EUROPEAN COMMISSION, 2001, pp. 7.
- 32 ECDPM, *Reforms of EC development cooperation*, 2002, http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content.
- 33 EUROPEAN PARLIAMENT, *Report on the communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Assessment and future of Community humanitarian activities*, 2000, FINAL A5-0191/2000.
- 34 EUROPEAN COMMISSION, 2001.
- 35 In 2004 met de UNDP, WHO, ILO en FAO en in 2005 met de UNHCR en WFP. Een Memorandum of Understanding was getekend met UNEP in 2004.
- 36 J. JESINGHAUS, "EU-UN Cooperation for Sustainable Development", in: J. WOUTERS, F. HOFFMEISTER, T. RUYTS, *The EU and the UN: An ever stronger partnership*, Asser Press, The Hague, 2006, pp. 195-210.
- 37 EUROPEAN COMMISSION, UN, *Financial and Administrative Framework Agreement between the European Community, represented by the Commission of the European Communities and the United Nations*, 2003.
- 38 Hieromtrent heeft er ook correspondentie plaatsgevonden tussen Mevr. Ferrero-Waldner (Commissaris voor Buitenlandse Betrekkingen), and Mevr. Fréchette (oud vice Secretaris-generaal van de VN) en is een VN Brussel ad hoc werkgroep over visibiliteit en communicatie opgericht. Uit: European Commission (2006) *Operational conclusions of the third Annual Meeting of the working group* New York, 3-4 April 2006, http://www.ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/international_organisations/other_documents_related_united_nations/index_en.htm.
- 39 EUROPEAN COMMISSION, UN, *Joint Action Plan on Visibility*, 2006, ondertekend 22 september 2006.
- 40 Deze druk moet gezien worden in het licht van de huidige situatie van de EC en binnen de context van publieke diplomatie die als een belangrijke strategie wordt gezien om de positie van de EC te versterken. Zie o.a.: P.F. DE GOUVEIA, H. PLUMRIDGE, *European Infopolitik: Developing EU Public Diplomacy Strategy*, Foreign Policy Centre, United Kingdom, 2005.
- 41 De meest recente richtlijnen van AIDCO dateren van september 2005, maar deze gelden niet voor overeenkomsten met internationale organisaties. Zie: EUROPEAN COMMISSION, *EU Visibility Guidelines for external actions*, 2005b, September 2005, Brussels. De recentste richtlijnen van ECHO zijn gedrukt in september 2006. Zie: ECHO, *A partnership for communication*, Guidelines for partners - revised version September 2006.
- 42 Zie ook: EUROPEAN COMMISSION, *Mid-term evaluation of EC/UNFPA reproductive Health initiative for youth in Asia (RHIYA)*, 2006b, Aidco/2002/0490, EC REF No: 2006/11636, Final Report volume 1, May 2006.
- 43 Het onderscheid dat ECHO maakt (dat activiteiten onder operationele afspraken van het project niet worden be-



schouwd als visibiliteit, terwijl communicatie over de EC, het partnerschap of het project en haar doelen wel onder de noemer visibiliteit vallen) is hier buiten beschouwing gelaten. Het is namelijk moeilijk te zeggen in welke mate projectvisibiliteit overlap heeft met 'operationele afspraken' of met 'het project en haar doelen'. Dit onderscheid dient zeker wel meegenomen te worden in verder onderzoek op dit thema.

- 44 Er zijn enkele berichten die buiten deze categorieën vallen, namelijk dat de EU een globale speler is en zo ook erkend wil worden. Dit behoort echter tot politieke visibiliteit welke buiten dit kader valt.
- 45 Een aantal aspecten die wel in het onderzoek naar voren zijn gekomen, zijn niet gevisualiseerd in het meer omvattende model. Dit zijn de redenen, zenders, kanalen en feedback. Voor de redenen blijft het moeilijk om te zeggen waarom precies bepaalde acties zijn ondernomen, toch is er in de tekst een indicatie gegeven van de mogelijke oorzaken om de relatie tussen het bericht en de ontvanger aan te geven. Betreffende

de kanalen is er een dusdanige variëteit in gebruik dat het moeilijk is exact te duiden welke worden gebruikt. Het blijft ook onduidelijk wie de berichten zou moeten sturen, zowel tijdens de gesprekken als in de geanalyseerde documenten worden verschillende actoren genoemd. Een laatste punt dat ambigu blijft is de vraag of feedback wordt verwacht van de ontvanger. In het algemeen heeft dit aspect nog onvoldoende aandacht gekregen. Deze vier elementen behoeven nader onderzoek.

- 46 De overige vier aanbevelingen zijn in het kort de volgende: (1) Toets het meer omvattende model; (2) Onderzoek de manier waarop andere donoren omgaan met visibiliteit; (3) Analyseer hoe de druk vanuit de EC naar meer visibiliteit zich verhoudt tot het partnerschap tussen de EC en de VN; en (4) Bekijk of visibiliteit praktisch haalbaar is.

In de kijker:

De VN klimaatconferentie: wat leverde Bali op?

door An HEYERICK

Van 3 tot 14 december 2007 kwamen de VN voor de 13de keer samen om afspraken te maken over het internationale klimaatbeleid. Het Indonesische eiland Bali vormde het paradijselijke decor voor deze cruciale klimaatonderhandelingen die in het teken stonden van een post-2012 akkoord. Tijdens de klimaattop in Bali werd het proces opgestart om tijdig een vervolgtraject uit te stippelen voor het Kyoto-akkoord dat een eerste (weliswaar beperkte) stap was om de globale emissies in de periode 2008-2012 naar beneden te halen. Ook België stuurde een ruime afvaardiging naar Bali om dit post-2012 proces mee vorm te geven. De Belgische delegatie bestond niet alleen uit verschillende officiële onderhandelaars, ook diverse sectoren uit het middenveld waren erbij. Vanuit de ontwikkelingsorganisaties werden de onderhandelingen van nabij opgevolgd door An Heyerick (VODO) en Saar Van Hauwermeiren (Oxfam Wereldwinkels) die een bijzondere aandacht hadden voor de belangen van het zuiden.



Het huidige internationale klimaatbeleid

Het internationale klimaatbeleid kreeg op het einde van de vorige eeuw vorm binnen de schoot van de VN. In 1992 keurden de VN-Lidstaten het Raam-

verdrag van de VN over klimaat goed (*United Nations Framework Convention on Climate Change*) en engageerden zich hiermee om “de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer te stabiliseren op een niveau dat gevaarlijke menselijke invloed op het klimaat kan voorkomen”. Deze zeer algemene doelstel-



ling van het klimaatverdrag werd in 1997 aangevuld met het Kyoto-protocol dat concrete en bindende emissiereductiedoelstellingen voor industrielanden definieert. Het Kyoto-protocol werd begin 2005 van kracht na ratificatie door Rusland. De industrielanden die dit protocol bekrachtigd hebben zijn verplicht om hun uitstoot van broeikasgassen te verminderen met gemiddeld 5,2% in de periode 2008-2012 in vergelijking met 1990. Per land gelden andere reductiepercentages. De Europese Unie bijvoorbeeld moet zijn uitstoot met 8% doen dalen en na een intern lastenverdelingsakkoord werd afgesproken dat België zijn uitstoot met 7,5% moet verminderen tegen 2012. De reductiedoelstellingen van deze landen kunnen voor een deel op het eigen nationale grondgebied gebeuren, door bijvoorbeeld maatregelen te nemen op vlak van energie, transport, ruimtelijke ordening, bouwen, ... Daarnaast hebben industrielanden de mogelijkheid om hun reductieverplichtingen ook gedeeltelijk in het buitenland te realiseren. Het Kyoto-protocol voorziet daarvoor een drietal flexibele mechanismen. Met het *Clean Development Mechanism* (CDM) kunnen emissiereducties gerealiseerd worden in ontwikkelingslanden door het financieren van 'schone' projecten. *Joint Implementation* (JI) biedt de mogelijkheid om projecten te financieren in andere industrielanden, met name in Oost-Europa. Deze projecten moeten uiteraard ook een reductiedoelstelling beogen. Door middel van emissiehandel tenslotte kunnen ook uitstootrechten worden aangekocht van een land of een sector die uitstootrechten over heeft.

Ondertussen ratificeerden meer dan 170 landen het protocol. Bij de start van de Bali-top heeft ook de kersverse Australische regering het Kyoto-protocol geratificeerd. Hierdoor zijn de VS de enige economische grootmacht die het Kyoto-protocol weigeren goed te keuren. De huidige Bush-administratie is niet bereid om bindende reductiedoelstellingen in overweging te nemen en zou het internationale klimaatdiscours liever in de richting van vrijwillige doelstellingen zien evolueren. Met zijn *Major Emitters* proces tracht Bush het *pledge & review* systeem ingang te doen vinden. In een dergelijk systeem zijn landen tot niets verplicht. Ze bepalen zelf hun reductiedoelstellingen en kiezen welk beleid ze op poten zetten om deze al dan niet te halen. Van een controle- of sanctiemechanisme is hierbij geen sprake. In Bali bleek echter dat de VS steeds meer geïsoleerd raken in hun pogingen om het internationale klimaatbeleid weg te halen uit de schoot van de VN. We wachten dan ook met spanning af wat het verdere verloop zal zijn van dit *Major Emitters* proces en

nog meer welk effect de Amerikaanse verkiezingen zullen hebben op de Amerikaanse positie in het internationale klimaatbeleid.

Overtuigend wetenschappelijk bewijs

Het IPCC is de klimaatcommissie van de VN (*Intergovernmental Panel on Climate Change*). Deze wetenschappelijke commissie werd opgericht als antwoord op de nood aan een objectieve bron van informatie over de oorzaken en de gevolgen van de klimaatverandering. Op basis van deze informatie kunnen beleidsmakers allerhande gefundeerde beslissingen nemen. Begin 2007 werd het vierde rapport van het IPCC voorgesteld. In dit rapport wordt de meest recente kennis over de opwarming van de aarde gebundeld. De wetenschappelijke gegevens tonen nog maar eens duidelijk aan dat academici uit alle windstreken het eens zijn over het feit dat de opwarming van de aarde onmiskenbaar aan de gang is en dat deze grotendeels toe te schrijven is aan menselijke activiteiten en dan vooral aan onze manier van produceren en consumeren.

De temperatuur op aarde is tussen 1906 en 2005 toegenomen met gemiddeld 0,74°C. Het zeeniveau is in de 20ste eeuw gemiddeld met 17 cm gestegen en dit aan een steeds sneller tempo. Ook de hoeveelheid neerslag is wereldwijd gestegen met bijna 20%. Een bijkomende opmerkelijke vaststelling is dat de tropische stormen veel heviger worden, met grotere windsnelheden en intensere neerslag. Deze veranderende weerspatronen hebben nefaste effecten op de mens, de natuur en de ecosystemen.

Naast deze vaststellingen die de opwarming van de aarde aantonen, is er ook een wetenschappelijke consensus, dat de toegenomen hoeveelheid broeikasgassen in de atmosfeer de belangrijkste oorzaak is van deze opwarming. Sinds de industriële revolutie in 1750 zien we een steeds snellere toename van de uitstoot van broeikasgassen. Deze broeikasgassen zijn grotendeels het gevolg van menselijke activiteiten en worden ook wel *antropogene* broeikasgassen genoemd. Zo is de toegenomen uitstoot van CO₂ vooral te wijten aan de verbranding van fossiele brandstoffen zoals steenkool, aardolie en aardgas en aan veranderingen in landgebruik – zoals ontbossing. De intensieve landbouw en veeteelt zijn dan weer voor een groot deel verantwoordelijk voor de toegenomen hoeveelheid methaan en lachgas.

De opwarming van de aarde zal zich in de 21ste



eeuw versneld doorzetten. Op korte termijn verwacht het IPCC een verdere temperatuurstijging van 0,2°C per decennium. Op langere termijn is de geschatte toekomstige klimaatwijziging afhankelijk van de uitstootscenario's die worden gebruikt, maar de verwachte opwarming ligt tussen 1,8°C en 4°C tegen 2100 (in vergelijking met de periode 1980-1999). Deze temperatuurstijging zal ook gepaard gaan met een verdere stijging van het zeeniveau, waardoor de kustlijnen er heel anders zullen uitzien. Sommige eilanden dreigen zelfs volledig te verdwijnen.

Het rapport van het IPCC toont ook aan dat het nog niet te laat is om de grootste risico's van verdere klimaatveranderingen te voorkomen of terug te schroeven. Het is zelfs economisch voordeliger om de uitstoot van broeikasgassen in de komende decennia fel naar beneden te halen dan om geen klimaatbeleid te voeren en de opwarming van de aarde zijn gang te laten gaan. Om het tij te keren en het broeikas effect binnen de perken te houden, zijn echter dringende en verregaande maatregelen nodig. Hoog tijd dus voor een ambitieus en rechtvaardig internationaal klimaatbeleid.

Klimaatverandering en rechtvaardigheid

De klimaatproblematiek is *in se* een **mondiaal** rechtvaardigheidsvraagstuk. De landen in het zuiden hebben het minst bijgedragen aan het veroorzaken van de opwarming van de aarde, maar worden wel het zwaarst getroffen door de gevolgen ervan. De armste bevolkingsgroepen in het zuiden zijn erg afhankelijk van hun natuurlijke omgeving om te overleven. Ze halen water, voedsel, medicijnen, materiaal om huizen te maken en brandstof uit hun onmiddellijke omgeving. Indien deze natuurlijke hulpbronnen niet meer toegankelijk zijn of verdwijnen door extreme droogte of door overstromingen of orkanen, dan vormt dit een acute bedreiging voor de overlevingskansen van deze mensen. Daarnaast hebben ontwikkelingslanden minder mogelijkheden om zich aan te passen aan de gevolgen van de klimaatverandering. Ze hebben onvoldoende financiële middelen en technologische kennis om zich voor te bereiden op natuurrampen en andere gevolgen van de opwarming van de aarde.

Een rechtvaardig internationaal klimaatbeleid moet gebaseerd zijn op de principes *de vervuiler betaalt* en *de gezamenlijke maar verschillende verantwoordelijk-*

heid. De geïndustrialiseerde landen moeten het voortouw nemen in de strijd tegen de klimaatverandering. Gezien hun **historische verantwoordelijkheid** hebben zij de morele plicht om ambitieuze reductiedoelstellingen te realiseren. Daarnaast moeten ze ook de ontwikkelingslanden bijstaan op hun weg naar een koolstofarme en duurzame ontwikkeling. Hiervoor moeten voldoende financiële middelen en technologie ter beschikking worden gesteld en moet capaciteitsopbouw worden gestimuleerd.

Het belang van de klimaatconferentie in Bali

Het VN-Klimaatverdrag en het Kyoto-protocol vormen een belangrijke start voor een globaal beleid om de opwarming van de aarde aan te pakken, maar zijn slechts een kleine stap in de goede richting. Deze twee akkoorden zijn absoluut ontoereikend om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen en om een sluitend antwoord te bieden op de klimaatveranderingen die zich nu reeds voordoen en waar vooral de landen in het zuiden en de armste bevolkingsgroepen dagelijks de gevolgen van ondervinden. De Kyoto-verplichtingen lopen af in 2012, maar ook na 2012 blijft de opwarming van de aarde één van de grootste maatschappelijke uitdagingen van deze eeuw. Er zal verder werk moeten worden gemaakt van een ambitieuze en rechtvaardige globale reductie van de broeikasgasuitstoot. Om dit te bereiken moeten de huidige globale engagementen worden versterkt en moeten meer landen zich engageren in het kader van een nieuw akkoord. Ook de verhoudingen tussen noord en zuid en de respectievelijke verantwoordelijkheden in de klimaatproblematiek moeten worden uitgeklaard. Dit was dan ook de inzet van de klimaatonderhandelingen in Bali: wie is bereid tot wat in een toekomstig klimaatakkoord! Het stond in de sterren geschreven dat het niet vanzelfsprekend zou zijn om in 2 tropische weken tot globale afspraken te komen over een mandaat voor de opvolger van het Kyoto-akkoord.

Klimaatonderhandelingen: een complex proces

De klimaatonderhandelingen in Bali waren niet enkel een diplomatieke uitdaging zonder weerga, maar ook een enorme organisatorische uitdaging. Er zijn enorm veel verschillende partijen betrokken in de klimaatonderhandelingen van de VN, en ook verschillende niveaus en locaties waar de onderhande-



lingen worden gevoerd. Met meer dan tienduizend deelnemers uit meer dan 180 landen was Bali één van de drukst bijgewoonde klimaattoppen in de geschiedenis van de UNFCCC. Men kan zich natuurlijk de terechte vraag stellen of het wel verantwoord is om met zoveel mensen de wereld rond te vliegen in het teken van de strijd tegen de klimaatverandering. Laat ons hopen dat de meerderheid van de deelnemers hun uitstoot gecompenseerd heeft en dat het secretariaat van de VN een strategie heeft om deze en toekomstige bijeenkomsten klimaatneutraal te maken.

Om het onderhandelingsproces te kunnen volgen is het onderscheid tussen de verschillende onderhandelingsblokken van groot belang. Zo vormen de Europese Lidstaten uiteraard één blok, deze keer geleid door het Portugese voorzitterschap. Daarnaast is er de eerder informele Umbrella-groep waarin de niet-Europese geïndustrialiseerde landen zich verzamelen (waaronder Australië, VS, Canada, Japan, Noorwegen, Rusland, ...). Dan is er de G77 met China, een groep van meer dan 130 ontwikkelingslanden, waarbinnen zich ook weer kleinere blokken onderscheiden zoals de Minst Ontwikkelde Landen (LDC), de kleine eilandstaten (AOSIS), de olieproducerende landen (OPEC) en de Afrikaanse Landen. Al deze onderhandelingsblokken hebben hun eigen belangen en vormen wisselende allianties.

Binnen het klimaatverdrag zelf wordt een ruwer onderscheid gemaakt tussen de annex-1 landen of industrielanden en de non-annex 1 landen of ontwikkelingslanden.

Daarnaast is ook het onderscheid tussen de verschillende onderhandelingsorganen heel belangrijk. Eerst en vooral is er het verschil tussen de COP (*Conference of the Parties*) en de MOP (*Meeting of the Parties*). De COP is het overkoepelend forum van de partijen bij het Klimaatverdrag (de Conventie). De MOP is dan weer het forum voor de partijen bij het Kyoto-Protocol. De VS zijn in deze laatste dus niet vertegenwoordigd, maar Australië was dit in Bali voor de eerste keer wel. De gesprekken over een post-2012 akkoord verlopen via twee parallelle paden binnen deze twee respectievelijke organen. Enerzijds is er de zogenaamde *dialog* binnen de COP, dat oorspronkelijk geen echte onderhandelingsdoelstellingen had, maar zich toch ook over lange termijndoelstellingen en engagementen buigt. Anderzijds zijn er de onderhandelingen in de *Ad hoc Working Group* (AWG) van de MOP dat een mandaat kreeg onder artikel 3.9 van het Protocol. Volgens dit artikel moeten de partijen tijdig onderhan-

delingen opstarten over engagementen in een tweede verbintenisperiode.

Tenslotte zijn er ook nog de *Subsidiary Bodies* die ondersteuning bieden aan zowel de COP als de MOP. Binnen deze SB's vinden onderhandelingen plaats over specifiekere aspecten. De SBSTA bijvoorbeeld is het *Subsidiary Body for Scientific and Technical Advice* waar zaken als technologieoverdracht, adaptatie, landgebruik, ... worden besproken. De SBI is het 'Subsidiary Body for implementation' waar uitvoeringsaspecten worden besproken.

In Bali kwamen al deze verschillende organen bijeen om parallelle onderhandelingen te voeren. Soms gebeurde dit plenair en dus toegankelijk voor iedereen. Vaak gebeurde dit ook achter gesloten deuren. De echte cruciale onderhandelingen vonden zoals steeds in dergelijke settings ook plaats op een informele manier en via bilaterale contacten met de voorzitter of tussen partijen onderling.

Wat leverde Bali nu op?



Photo # 165607

UN Photo/Evan Schneider

Secretary-General Participates in Joint Press Conference, Bali, Indonesia, 12 December 2007

De verwachtingen waren erg hoog gespannen voor deze 13de klimaattop. Op 14 december moest vanuit de Conventiedialoog de veelbesproken **Bali-roadmap** op de tafel liggen: een akkoord over de onderwerpen die aan bod zullen komen in het vervolg van de onderhandelingen, een duidelijke agenda en een duidelijke deadline voor een globaal internationaal klimaatakkoord.

Een hele hoop thema's kwamen aan bod, waarvan velen enorme implicaties hebben voor landen in het zuiden. Niet enkel voor industrielanden, maar ook voor ontwikkelingslanden stond dus veel op het spel.



De VS, maar ook Canada bleken geregeld de vooruitgang in de onderhandelingen te willen tegenhouden. Tot vlak voor het einde van de klimaatop was het niet duidelijk of er een akkoord zou zijn of niet. Meerdere keren werd dan ook opgeroepen om de VS links te laten liggen. Beter een ambitieus klimaatakkoord zonder de VS dan een afgezwakte versie met hen erbij? In een ultieme krachtmeting hebben de VS dan toch afstand gedaan van hun rigide standpunt na een duidelijke boodschap van Papou-Nieuw Guinea: "We ask for your leadership and we seek your leadership. If you are not willing to lead, please get out of the way."

Uiteindelijk werd hierdoor een dag later dan voorzien dan toch een consensusakkoord bereikt in Bali. Ook de NGO's waren betrekkelijk tevreden met dit akkoord dat een solide basis legt voor de verdere onderhandelingen. Zo werd afgesproken dat deze tegen eind 2009 afgerond moeten zijn. Dit is erg belangrijk om een naadloze aansluiting met de eerste verbintenisperiode te kunnen verzekeren. De komende twee jaar zal worden gewerkt aan een gedeelde visie waaronder lange-termijndoelstellingen voor emissiereductie en aan de 4 bouwstenen van het toekomstig klimaatbeleid: mitigatie, adaptatie, technologieoverdracht en financiering. Het blijft natuurlijk een enorme uitdaging om deze Bali-roadmap in twee jaar uit te werken en tegen 2009 een nieuw klimaatakkoord op de tafel te hebben. Er is dus nog veel werk aan de winkel.

Emissiereductie

In Bali werd het recente IPCC-rapport door alle partijen erkend als de meest volledige en gezaghebbende kennisbron voor de stand van zaken inzake de klimaatverandering. Volgens dit rapport moet de globale temperatuurstijging onder de kritieke grens van 2°C blijven om onomkeerbare effecten en onaanvaardbare risico's te vermijden. Vanuit het perspectief van de historische verantwoordelijkheid moeten geïndustrialiseerde landen hierin het voortouw nemen door drastische en verplichte reductiedoelstellingen vast te leggen. Dit was één van de meest heikele punten in Bali. De VS wilden geen akkoord aanvaarden waarin sprake was van absolute reductiedoelstellingen en blokkeerden de onderhandelingen met de regelmaat van de klok. In een zeer emotionele slotvergadering konden de VS op de valreep dan toch worden overtuigd om absolute emissiereducties voor industrielanden te aanvaarden. Deze doelstellingen werden echter voorlopig niet gekwantificeerd, ondanks de overtuigende signalen vanuit wetenschappelijke hoek. Om onder die kritie-

ke grens van 2°C te blijven, moeten de globale emissies na 2015 afnemen en dit met minstens 50% tegen 2050 in vergelijking met 1990. De uitstoot van geïndustrialiseerde landen moet met 25-40% dalen tegen 2020 en met minstens 80% tegen 2050. De NGO's en ook Europa vochten hard om dergelijke kwantificering op te nemen in de tekst, maar kwamen van een kale reis thuis. De consensus kon toch bewaard blijven door een voetnoot in de tekst te plaatsen die verwijst naar de bevindingen van het IPCC betreffende reductiedoelstellingen. Deze bevindingen behandelen echter verschillende stabilisatiescenario's met geschatte temperatuurstijgingen gaande van 2 tot 6°C. Deze formulering biedt dus geen zekerheid over welke reductieniveaus zullen worden beoogd in een toekomstig akkoord, hoewel ook wordt verwezen naar *vergelijkbare inspanningen* tussen de ontwikkelde landen. De Kyoto-landen kwamen eerder op het jaar reeds overeen dat een daling van de uitstoot door industrielanden met 25-40% noodzakelijk is tegen 2020 (in vergelijking met 1990) en dat de globale emissies ten minste moeten worden gehalveerd tegen 2050. Desalniettemin een ontgoocheling voor de NGO's en een gemiste kans voor een ambitieus klimaatbeleid.

Naast emissiereducties voor industrielanden kwamen ook emissiereducties voor ontwikkelingslanden uitgebreid aan bod. De ontwikkelingslanden gaven een sterk politiek signaal door zich bereid te verklaren om ook hun bijdrage te willen leveren tot de noodzakelijke globale emissiereducties, mits ondersteuning weliswaar van industrielanden in de vorm van technologieoverdracht, financiële middelen en capaciteitsopbouw. Het waren opnieuw de VS die hier dwars lagen door in laatste instantie voor te stellen om het onderscheid tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden te schrappen, nochtans een basisbeginsel van het klimaatverdrag. De rest van de wereld vormde een eensgezind blok tegen dit voorstel dat uiteindelijk opnieuw werd ingetrokken.

Adaptatie

Tot voor kort stond het terugdringen van de broeikasgasemissies (mitigatie) centraal in het internationaal klimaatbeleid. Het wordt echter steeds duidelijker dat er ook maatregelen moeten worden genomen voor aanpassing aan de gevolgen van klimaatverandering (adaptatie). Mitigatie en adaptatie zullen een evenwaardige plaats moeten innemen in een toekomstig klimaatakkoord om de geloofwaardigheid ervan te verzekeren. Zeker voor ontwikkelingslanden is dat van groot belang. Zij zullen het hardst



worden getroffen door de gevolgen van klimaatverandering maar hebben de minste middelen om zich ertegen te beschermen. Klimaatverandering heeft nu reeds een zware impact op bijvoorbeeld de landbouw in het zuiden: dalende opbrengsten, verschuiving van landbouwgebieden, droogte, erosie. Vooral de minst ontwikkelde landen en de kleine eilandstaten zijn uiterst kwetsbaar. Adaptatiemaatregelen moeten die kwetsbaarheid tegengaan: aanpassing van plantvariëteiten, irrigatiewerken, bebossing om erosie tegen te gaan, enz.

Een positief resultaat van Bali was dan ook de erkenning van *adequate, voorspelbare en duurzame financiering*, inclusief *nieuwe en additionele middelen* om ontwikkelingslanden toe te laten zich aan te passen aan klimaatverandering. Waar die middelen vandaan moet komen blijft voorlopig onduidelijk. Volgens Oxfam International is minimum 50 miljard dollar per jaar nodig voor adaptatie in het zuiden, maar de industrielanden weigerden om bindende financieringsverplichtingen op zich te nemen. Nogal cynisch wanneer men kijkt naar de financiële middelen die worden ingezet voor aanpassingsprojecten in het noorden. In Nederland bijvoorbeeld – een land dat wegens zijn geografische kenmerken ook bijzonder kwetsbaar is voor de klimaatverandering – wordt 2,9 miljard dollar voorzien voor aanpassing aan de stijgende zeespiegel.

Daarnaast zijn de overheden er in Bali ook niet in geslaagd om afspraken te maken over additionele aanpassingsmaatregelen, zoals hoe aanpassingsmaatregelen in het nationaal beleid geïntegreerd kunnen worden. Dit zal de komende twee jaar ruimschoots aan bod moeten komen.

Wel een belangrijke overwinning van deze 13de COP was dat na 6 jaar eindelijk een akkoord werd bereikt om het adaptatiefonds operationeel te maken. Dit fonds werd opgericht onder het Kyoto-protocol en moet worden gespijsd door een taks van 2% op de CDM-kredieten. In 2008 moet het fonds operationeel worden en in Bali werden de nodige afspraken gemaakt over het beheer ervan. Voor de ontwikkelingslanden was het heel belangrijk dat ook de meest kwetsbare landen voldoende medezeggenschap kregen over de besteding van de middelen. Aan deze verzuchting werd tegemoet gekomen door een evenwichtige vertegenwoordiging van rijke en arme landen te voorzien en ook de Minst Ontwikkelde Landen en de Groep van Kleine Eilandstaten elk een aparte zetel te geven. De uitdaging blijft nu om in de toekomst ook voldoende middelen te voorzien voor adaptatie, zowel binnen als buiten dit fonds.

Technologie-overdracht

Indien we de globale opwarming beneden 2°C willen houden zal technologie een zeer belangrijke rol spelen. Niet enkel voor de industrielanden, maar ook voor ontwikkelingslanden. Geïndustrialiseerde landen moeten propere technologieën ter beschikking stellen om ontwikkelingslanden toe te laten een koolstofarme economische ontwikkeling te verwezenlijken. In Bali werd belangrijke vooruitgang geboekt betreffende technologieoverdracht. Er werd afgesproken om een Strategisch Programma op te zetten met als doel om investeringen in de overdracht van technologieën voor mitigatie en voor adaptatie te stimuleren. Ook kwamen de partijen overeen om het mandaat van de Expertengroep rond technologieoverdracht te verlengen met vijf jaar en bijzondere aandacht te besteden aan een ruime waaier van elementen zoals onderzoek, gebruiksrechten, zuid-zuidsamenwerking en evaluatie.

Bossen en klimaat

Ontbossing in de tropen draagt 20-25% bij aan de broeikasgasemissies wereldwijd en heeft tevens enorme negatieve effecten onder meer op biodiversiteit, luchtkwaliteit, lokale gemeenschappen en inheemse volkeren. Ook verdwijnt door ontbossing de natuurlijke bescherming tegen extreme weersomstandigheden. Momenteel bestaat geen doeltreffend multilateraal beleidskader om ontbossing tegen te gaan, en ook binnen het huidige klimaatregime zijn nauwelijks stimulansen aanwezig. Indien effectief ontworpen kunnen inspanningen om ontbossing tegen te gaan zowel mitigatie als adaptatiedoelstellingen genereren, met inbegrip van biodiversiteitsbehoud en duurzame ontwikkeling. Een post-2012 akkoord moet dan ook een mechanisme bevatten dat voldoende stimulansen geeft om ontbossing tegen te gaan. Ook bosdegradatie, dat vaak de voorbode is van ontbossing moet in een dergelijk mechanisme worden opgenomen. Tijdens de onderhandelingen in Bali kregen zowel ontbossing als bosdegradatie een prominente plaats op de agenda. Er werd onder meer een werkprogramma vastgelegd om methodologische problemen uit te klaren. Nergens wordt daarbij echter de garantie gegeven dat de rechten van inheemse volken en lokale gemeenschappen zullen worden gerespecteerd. Een hiaat dat in de komende jaren moet worden ingevuld.

Financiering

De financiële aspecten vormen een uitermate be-



langrijk element van een post-2012 akkoord en er werd tijdens de COP 13 grondig gedebatteerd over noodzakelijke, gewenste en beschikbare geldstromen. De UNFCCC erkent de verantwoordelijkheid van geïndustrialiseerde landen om ontwikkelingslanden bij te staan, zowel voor mitigatie, voor adaptatie, als voor technologische samenwerking. In de bestaande akkoorden worden echter nergens kwantitatieve engagementen voor financiering vermeld. De bestaande fondsen zijn voorlopig absoluut ontoereikend en daarbovenop moeilijk toegankelijk voor de meest kwetsbare landen. Een eerlijk en rechtvaardig klimaatbeleid vereist een ambitieus financieel engagement van geïndustrialiseerde landen. Er moeten voldoende financiële middelen worden voorzien, consistent met de noden van ontwikkelingslanden. Voorlopig werden geen concrete financiële engagementen vastgelegd door ontwikkelingslanden, hoewel dit een absolute vereiste is. De komende 2 jaar wordt dit een cruciaal aspect in de onderhandelingen.

In het kort

De 13de VN-klimaattop in Bali was van cruciaal belang om de krijtlijnen uit te tekenen voor een toekomstig internationale klimaatbeleid. Een klimaatbeleid dat consistent moet zijn met de wetenschappelijke signalen over de risico's van een verdere opwarming van de aarde. Gezien de omvang van deze uitdaging is het resultaat van Bali gematigd positief te noemen. Er werden nog geen harde afspraken gemaakt over het ambitieniveau van een post-2012 klimaatakkoord, maar de deur staat nu alleszins open om in de komende twee jaar verder te onderhandelen over de concrete inhoud van een rechtvaardig klimaatakkoord.

Een opmerkelijke en hoopgevende vaststelling was

dat de ontwikkelingslanden duidelijk hun stem hebben laten horen over hun noden en verwachtingen in een toekomstig globaal klimaatbeleid. Ze toonden leiderschap in de onderhandelingen en konden samen met de EU een tegengewicht bieden voor de VS en zijn bondgenoten, die telkens opnieuw hun verantwoordelijkheid trachtten te ontlopen. Om Washington toch mee aan boord te houden moesten echter ook enkele enorme toegevingen worden gedaan. De grootste teleurstelling is het uitblijven van gekwantificeerde emissiereductiedoelstellingen.

Ondanks deze teleurstelling, werden in Bali ook stappen vooruit gezet en werden een aantal belangrijke beslissingen genomen betreffende de contouren van dat toekomstige klimaatbeleid. Met het vastleggen van een Bali-roadmap werd een gedetailleerde en stevige basis gelegd voor het verdere onderhandelingsproces naar een post-2012 akkoord. Naast de zogenaamde Bali-roadmap, werden ook een aantal afspraken gemaakt over maatregelen die onmiddellijk moeten worden genomen om de implementatie van de huidige akkoorden te verzekeren. Vooral voor ontwikkelingslanden werden hier een aantal belangrijke beslissingen genomen (bv. operationaliseren van een adaptatiefonds, technologieoverdracht, ...).

Toch moeten we vaststellen dat – ondanks de constructieve houding van ontwikkelingslanden en de hoogdringendheid van internationale solidariteit in de klimaatproblematiek – het resultaat nog steeds te kort schiet om de noden van ontwikkelingslanden tijdig en afdoend in te vullen. De komende twee jaar moet nog stevig worden onderhandeld om de Bali-roadmap op een rechtvaardige manier in te vullen.

■



OPINIE

“Over wapenembargo’s, de VN, het nut van effectiviteitsanalyses en wat wij hierover in Vlaanderen en België zouden kunnen leren” – Een bespreking van het laatste SIPRI-SPITS rapport

door *Piet WILLEMS*

Vertegenwoordiger van het Bevolkingsfonds van de Verenigde Naties in Eritrea

Hebt u het aan de zondagse familietafel of in een gesprek onder vrienden recent nog gehad over wapenembargo’s of de effectiviteit ervan? Verder dan een occasionele vermelding in een ruimere discussie over het bestaan van succesverhalen van de defederalisering of een korte verontwaardigde reactie over de uitvoer van Belgische wapens naar Nepal, komt u waarschijnlijk niet. Toch staat het nut van wapenembargo’s sinds enige tijd weer hoog op de internationale agenda. Zo is het u misschien ook opgevallen dat een groot aantal geschreven media enkele weken geleden in dit verband vrij alarmerende cijfers wereldkundig hebben gemaakt. Één van de bijdragen in de Belgische kranten blokletterde bijvoorbeeld: “Amper kwart wapenembargo’s VN is effectief”. Als autoritaire bron verwijzen de respectieve journalisten stuk voor stuk naar een recent gepubliceerde Zweedse studie.¹

herente beperking van ons systeem van wapen-exportlicenties ten aanzien van de problematiek van heruitvoer naar landen of regimes die onder een VN-wapenembargo vallen.³

Op het federale niveau is de actualiteitswaarde zo mogelijk nog groter, zeker nu België nog tot het eind van dit jaar (niet-permanent) lid is van de Veiligheidsraad. Als voorzitter van verschillende sanctiecomités, draagt België immers een verpletterende verantwoordelijkheid in het nalevingsproces.⁴ Over het belang van het onderkennen en wegwerken van problemen in de naleving van sanctiemechanismen valt immers niet in bescheiden termen te spreken.

VN-wapenembargo’s

In de uitoefening van haar opdracht ter bescherming van de internationale vrede en veiligheid kan de Veiligheidsraad, op basis van het Handvest van de VN, een beroep doen op een uitgebreid scala aan maatregelen waarvan de militaire vredesoperaties ongetwijfeld de meest gemediatiseerde zijn. In datzelfde scala is echter ook plaats voor een reeks geweldloze dwangmaatregelen.⁵ Het meest omstrede, in deze laatste categorie, zijn ongetwijfeld de totale handelsembargo’s. Jarenlange ervaring met dit type sanctie heeft immers geleerd dat dergelijke algemene maatregelen niet alleen de bewuste regimes treffen maar ook een reeks nefaste gevolgen hebben op bijvoorbeeld: de economie van de buurlanden of de kwaliteit van de medische voorzieningen in het land zelf. U herinnert zich in dit verband ongetwijfeld nog de dramatische berichtgeving over en vanuit de

34

Omdat ons geleerd is kritisch met media om te gaan maar vooral omdat wij u de inhoud van deze studie niet willen onthouden, is wat volgt een kritische bespreking van het betrokken rapport met aandacht voor de beleidsimplicaties op Vlaams en Belgisch niveau.

België, Vlaanderen en wapenembargo’s

Dat het debat over wapenembargo’s vandaag ook in België en in Vlaanderen een hoge actualiteitswaarde heeft, bewijst o.a. één van de laatste bijeenkomsten van de Subcommissie voor Wapenhandel van het Vlaams Parlement.² Voorwerp van debat was de in-



Irakese kinderziekenhuizen.

Het zijn precies deze gevolgen die er de Veiligheidsraad toe hebben aangezet om vanaf het begin van de jaren '90 de zogenaamde *smart sanctions* te ontwikkelen. Een alternatief arsenaal aan dwangmaatregelen dat de Veiligheidsraad, in wisselwerking met gerichte landeninitiatieven en input vanuit de academische wereld, blijft perfectioneren.⁶ Binnen de categorie van *smart sanctions* bent u, naast het bestaan van wapenembargo's, ongetwijfeld vertrouwd met andere specifieke maatregelen zoals de blokkering van financiële buitenlandse activa of de invoering van een reisverbod voor de politieke en militaire leiders van bepaalde regimes. Wapenembargo's onderscheiden zich echter van de meeste andere *smart sanctions* door hun inherente en directe impact op het gewapende karakter en/of de intensiteit van een gewapend conflict. Althans in die mate dat zij na hun afkondiging ook merkbare effecten ressorteren. Wat ons naadloos bij de Zweedse studie brengt omdat ze pretendeert hierop een antwoord te formuleren.

De essentie over het SIPRI-SPITS rapport

Wie? – Het rapport is de vrucht van het denk- en schrijfwerk van vijf mannen. Drie van hen zijn verbonden aan het *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI),⁷ waar ze werken op het *SIPRI Arms Transfers Project*.⁸ De overige auteurs zijn verbonden aan het *Department of Peace and Conflict Research* aan de Universiteit van Uppsala,⁹ waar ze onderzoek doen in het kader van het *Special Program on the Implementation of Targeted Sanctions* (SPITS).¹⁰ Een beetje speurwerk leert ons dat we met twee vooraanstaande onderzoeksgroepen te maken hebben. Zo heeft het SIPRI een internationaal gerespecteerde database opgebouwd op het gebied van wapenhandel en wapentransfers, terwijl het SPITS een indrukwekkende publicatielijst kan voorleggen op het gebied van effectiviteit van *targeted sanctions*.¹¹ De reputatie van het SPITS blijkt daarboven in hoofdzaak terug te gaan op een onderzoek dat het tussen 2002 en 2003 in opdracht van het Zweedse Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft verricht.¹²

Waarom? Waarom nu? – Over de aanleiding of de onderliggende motivatie van dit rapport wordt nergens in de tekst met een woord gerept. We hebben er in essentie het gissen naar. Het streven naar wetenschappelijke output en het voorzien in een zekere

opvolging ten opzichte van eerdere studies lijken echter voor de hand liggende redenen.

Wat? – Het rapport is een semi-wetenschappelijke publicatie van 76 pagina's, die in vijf grote delen op basis van statistische analyses uitspraken doet over de effectiviteit van de 27 VN-wapenembargo's die tussen 1990 en 2006 door de Veiligheidsraad werden opgelegd.¹³

Vooraf het eerste en het laatste deel geven de lezer een duidelijk inzicht in de context, het opzet en de resultaten van deze studie. Zo bevat het eerste deel een uitermate interessant overzicht en gedetailleerde beschrijving van het concept wapenembargo en verschillende aspecten van de implementatie ervan. Naast een typologie van wapenembargo's en een overzicht van de frequentie waarmee de Veiligheidsraad er in de afgelopen jaren een beroep heeft op gedaan, geeft dit deel ook een gedetailleerde beschrijving van de functie van de sanctiecomités in de schoot van de Veiligheidsraad en rol en positie van de wapenexperts, die elk op hun manier een bijdrage leveren in de opvolging en controle op de naleving van de uitgevaardigde VN-wapenembargo's.

De twee centrale onderzoeksvragen in elk van de drie daarop volgende delen zijn: 1) de correlatie tussen VN-wapenembargo's en evoluties in de beschikbaarheid van wapens in het doelgebied en 2) de correlatie tussen VN-wapenembargo's en evoluties in het beleid van de geviseerde regimes of groepen. De indeling in drie hoofdstukken valt samen met de belangrijke fases in de *levenscyclus* van een VN-wapenembargo. In deel 2 concentreren de auteurs hun onderzoek op impact van het dreigen met VN-wapenembargo's, terwijl ze zich in deel 3 op de eigenlijke impact focussen. Om dan uiteindelijk in deel 4 ook nog de impact van het – al dan niet voorbarig – beëindigen van de sanctie onder de loep te nemen. De eigenlijke inhoud van deze drie hoofdstukken heeft zwaar te lijden onder het statistisch wetenschappelijk opzet van deze studie en is dan ook niet echt vlot leesbaar. Hoewel de verduidelijkende passages er vaak op sprekende wijze in slagen om de cijfermatige conclusies over de pijnpunten en gebreken in het systeem te verduidelijken. De auteurs kunnen hiervoor putten uit de ogenschijnlijk eindeloze lijst aan voorbeelden van zaken die ooit in de praktijk zijn verkeerd gelopen. In het vijfde en laatste deel dan worden de verschillende tussentijdse conclusies gebundeld onder de vorm van een reeks aanbevelingen en uitnodigingen tot debat.



De essentie uit het SIPRI-SPITS rapport

Hierover kunnen we veel beknopter zijn. Met uitzondering van de doorheen het onderzoek gehanteerde methode en typologie voegt dit rapport in essentie niets toe aan het bestaande debat. Zeker niet als men de gemaakte aanbevelingen vergelijkt met de relevante literatuur of de eerder aanbevelingen uit rapporten van dezelfde onderzoeksgroepen.

Op basis een eerste lectuur schijnt de enige verdienste van dit rapport er dan ook in te bestaan dat het, aan de hand van een schier eindeloze lijst aan data en cijfermatige conclusies over de effectiviteit van alle VN-wapenembargo's sinds 1990, er is in geslaagd de gevolgen van een reeks gekende problemen te kwantificeren.

Wat mij alvast tot de voorlopige conclusie brengt dat er zich de afgelopen jaren ogenschijnlijk niet meer – maar zeker ook niet minder – problemen hebben voorgedaan met de implementatie van de VN-wapenembargo's. Aan u om uit te maken of dit een positieve conclusie is.

Geen cijfers om een beleid op te bouwen

Over de kwaliteit van het gegenereerde cijfermateriaal valt heel wat te vertellen, al was het maar dat het gebrek aan verantwoording van een aantal keuzes de uiteindelijk resultaten in belangrijke mate hebben beïnvloed. Zo kiezen de auteurs er bij de afbakening van hun onderzoeksdomein voor om alle VN-wapenembargo's tussen 1990 en 2006 in hun onderzoek op te nemen. Dit terwijl iedereen met een zeker inzicht in de materie weet dat de omschakeling van totale handelsembargo's naar een systeem van *smart sanctions* in het begin van de jaren '90 niet vrij was van een aantal kinderziektes, die hun impact op de effectiviteit niet zullen gemist hebben. Wat maakt dat de actualiteitswaarde van bepaalde conclusies sterk in vraag kan worden gesteld. Zeker als men weet dat er in de afgelopen decennia, zowel binnen de Veiligheidsraad als daarbuiten, verschillende initiatieven werden gelanceerd om het systeem van *smart sanctions*, inclusief dat van de wapenembargo's, verder te versterken.

Het rapport schijnt er ten andere ook aan voorbij te gaan dat VN-wapenembargo's in de praktijk vaak samen, al dan niet gelijktijdig, met andere sancties worden afgekondigd. Hoe waardevol een effectiviteitsstudie is die daar in belangrijke mate abstractie

van maakt, laat ik over aan het oordeel van experts. Feit is dat ook de auteurs met dit probleem worstelen. Zo geven de auteurs bijvoorbeeld toe dat ze niet in staat zijn de relatieve impact van de aanwezigheid van een vredesmacht te duiden.

Onderzoekers met oogkleppen

Bovenop de eerder geformuleerde opmerkingen komt nog dat onderzoekers ogenschijnlijk blind lijken te zijn voor het scala aan kritieken op het systeem van *smart sanctions*, die onder meer verband houden met de nefaste indirecte effecten van wapenembargo's op de inwoners en de economie in de geviseerde regio's of landen. Wat maakt dat men deze studie in essentie zou kunnen gelijkschakelen met een effectiviteitsstudie van alle stuwdamprojecten op basis van de productiecapaciteit, zonder de vele ecologische en diepmenselijke problemen die met sommige van deze projecten gepaard gaan ook maar in overweging te nemen. Hebt u er bijvoorbeeld al bij stilgestaan dat wapenembargo's de prijzen op de zwarte markt sterk de hoogte indrijven en dat die prijsstijging bij veel oorlogszuchtige regimes in eerste instantie wordt opgevangen door het besparen in sectoren als onderwijs en gezondheidszorg? De vraag naar de bruikbaarheid van de resultaten dringt zich dus op.

Ook wanneer het op het formuleren van aanbevelingen aankomt, gaan de auteurs liever voorbij aan de ruimere (politieke) context. Zo beperken ze hun aanbevelingen tot een aantal eerder technische aspecten terwijl hun bevindingen zich tot stoutere uitspraken lenen. Tussen de lijnen van het rapport is immers te lezen dat de effectiviteit van VN-wapenembargo's staat of valt met het bestaan van een *onvoorwaardelijke* politieke consensus. Toch wordt er geen politiek appel in de aanbevelingen opgenomen. Misschien vertrouwen de auteurs erop dat iedereen de uitspraak van Kofi Annan, de voormalige VN Secretaris-generaal, kent. Hij formuleerde het destijds als volgt: "It is not enough merely to make sanctions 'smarter,' the challenge is to achieve **consensus** about the precise and specific aims of the sanctions, ...".

En toch heeft dit rapport een reden van bestaan

Afgezien van alle kritische opmerkingen is het ongetwijfeld de verdienste van dit rapport dat het de dis-



cussie over de effectiviteit van de VN-wapenembargo's en de kern van de reeds eerder gemaakte aanbevelingen opnieuw op de internationale agenda heeft geplaatst.

Maar in de in het rapport gehanteerde typologie zit mogelijk nog een grotere meerwaarde vevat. Zo verdelen de auteurs alle bestudeerde VN-wapenembargo's ook nog eens op in drie groepen. Op basis van het onderscheid in einddoelstellingen onderscheiden ze volgende categorieën: 1) de VN-wapenembargo's met een focus op globale veiligheid, 2) de VN-wapenembargo's die de autoriteit van legitieme besturen willen verstevigen, 3) de VN-wapenembargo's met de focus op het bereiken van een vreedzame politieke oplossing voor gewapende conflicten. Nog los van de relevantie van de door de auteurs gemaakte opdeling, wordt hier een nieuw idee naar voor geschoven. Naast het streven naar universele oplossingen voor de onderkende problemen of het uitwerken van oplossingen voor specifieke casussen, wordt nu immers de ruimte gecreëerd voor een aanvullende of derde weg, die van de groepsgebonden aanpak. Mij lijkt het alvast meer dan het overwegen waard.

Noten

- 1 *United Nations Arms Embargoes – Their Impact on Arms Flows and Target Behaviour*, te consulteren op: http://www.smartsanctions.se/literature/un_embargoes_071126.pdf.

- 2 Meer informatie over de subcommissie voor wapenhandel kunt u terugvinden op: <http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showCommissies.action>.
- 3 Het verslag van de bewuste vergadering van de subcommissie voor wapenhandel kunt u terugvinden op: http://jsp.vlaamsparlement.be/docs/handelingen_commissies/2007-2008/c0m069swap1-27112007.pdf.
- 4 Voor meer informatie over de werking van sanctiecomités en de rol van België hierin zie: <http://www.un.org/sc/committees/>.
- 5 De juridische basis van deze bevoegdheid ligt vevat in artikel 40 van het VN-Handvest.
- 6 We denken hierbij o.m. aan de informele werkgroep over sancties in de schoot van de VN-Veiligheidsraad en de processen van Interlaken, Bonn, Berlijn en Stockholm. Voor meer informatie zie: <http://www.un.org/Docs/sc/committees/sanctions/initiatives.htm>.
- 7 Voor meer informatie zie: <http://www.sipri.org/>.
- 8 Voor meer informatie zie: <http://www.sipri.org/contents/armstrad/>.
- 9 Voor meer informatie zie: <http://www.pcr.uu.se/>.
- 10 Voor meer informatie zie: <http://www.smartsanctions.se>.
- 11 Op basis van een cursieve lectuur van een aantal van de betrokken publicaties lijkt de term *targeted sanctions* niets anders te betekenen dan voor het meer courant gebruikte label *smart sanctions*.
- 12 Voor meer informatie zie: <http://www.smartsanctions.se>.
- 13 Zo werd de verantwoording van de methodologische keuzes en concepten bewust uit het rapport gehouden. Geïnteresseerden kunnen de antwoorden op hun methodologische vragen wel in een volgende publicatie terugvinden: D. STRANDOW, *UN arms embargoes and target behaviour, 1990-2006*, 1 lp. en te consulteren op: http://www.smartsanctions.se/literature/Report_supplement3_Nov07.pdf.

Actualiteit:

De Commissie voor Vredesopbouw: een boorling die tanden moet krijgen. Een overzicht van anderhalf jaar werkzaamheden

door *Tine VANDERVELDEN*

Vakgroep Politieke Wetenschappen, Universiteit Gent

De internationale inspanningen rond vredesopbouw zijn te weinig coherent en ontbreken een strategische benadering. Om de 'peacebuilding' architectuur binnen de VN te versterken kwam het 'High-level Panel on Threats, Challenges and Change' in 2004 met het idee voor de creatie van een Commissie voor Vredesopbouw, dat door alle leden van de VN onderschreven werd op de 'World Summit' van 2005. De Lidstaten waren het er over eens dat een land, dat uit een conflict komt, onder de aandacht van de internationale gemeenschap moet blijven, dit vanuit de wetenschap dat een derde tot de helft van dit soort landen binnen de vijf jaar terug in conflict vervalst. Het orgaan trad in werking op 23 juni 2006. Waar het 'High-level Panel' een belangrijke preventieve rol voor de Commissie weggelegd zag, werd dit echter niet in het mandaat van de Commissie opgenomen. Het werd een intergouvernementeel adviesorgaan, dat strategieën voor wederopbouw en herstel na een conflict kan voorstellen en dus m.a.w. in eerste instantie op 'post-conflict peacebuilding' zou focussen. De Veiligheidsraad en de Secretaris-generaal kunnen advies vragen aan dit



orgaan. Ook de Algemene Vergadering, ECOSOC en VN-leden op de rand van een conflict kunnen dit, maar enkel in uitzonderlijke omstandigheden, wanneer een conflict dreigt (her)uit te breken in een land en indien dit land niet op de agenda van de Veiligheidsraad staat. Belanghebbers, donoren en landen met ervaring op vlak van wederopbouw na een conflict worden in de Commissie samengebracht om ervaring uit te wisselen en om hun werk te coördineren.



Photo # 158051
UN Photo/Paulo Filgueiras
New Peacebuilding Commission Chairman, Yukio Takasu,
addresses Security Council at UN Headquarters in New York, 17 October 2007

De Commissie voor Vredesopbouw bestaat uit een Organisatorisch Comité en uit *landenspecifieke configuraties*. Het Organisatorisch Comité staat in voor de dagelijkse werking van de Commissie. De 31 leden van dit comité worden geselecteerd uit de leden van de Veiligheidsraad, leden van ECOSOC, de grootste financiële bijdragers aan het VN budget en de grootste leveranciers van militairen en politiemensen aan de VN missies. Ook landen met ervaring in heropbouw na een conflict kunnen hiervoor worden geselecteerd door de Algemene Vergadering. In dit Organisatorisch Comité zijn zeven zetels voorzien voor leden van de Veiligheidsraad. Hiervan zijn er vijf voor de permanente leden van de Veiligheidsraad, de andere twee plaatsen zijn voor niet-permanente leden voorzien. België werd samen met Zuid-Afrika geselecteerd om in 2008 als lid van de Veiligheidsraad in het comité te zetelen. België maakte van 23 juni tot 31 december 2006 reeds deel uit van het Organisatorisch Comité, toen als verkozenen uit de ECOSOC-groep.

In de landenspecifieke vergaderingen wordt gewerkt aan een strategie voor vredesopbouw voor de landen op de agenda van de Commissie. Bovenop de 31 leden van het Organisatorisch Comité kunnen uiteraard het land onder beschouwing zelf alsook landen, regionale en internationale organisaties met een bepaald engagement of specifieke interesse in het land aan deze vergaderingen deelnemen. De Commissie voor Vredesopbouw nam zich voor om op termijn een vijftal landen per jaar te behandelen en zich

vooral te richten op landen waar men tot een vredesakkoord en een einde van de gewelddadigheden is gekomen. Ondertussen heeft de Veiligheidsraad de Commissie voor Vredesopbouw om advies gevraagd inzake Burundi en Sierra Leone, dit op verzoek van deze landen zelf. België zetelt van bij de opstart in juni 2006 in de Burundi-configuratie.

In oktober 2006 werd het Fonds voor Vredesopbouw gelanceerd. Dit fonds zal zijn toegevoegde waarde moeten kennen in de snelle financiële ondersteuning van initiatieven voor vredesopbouw in landen die uit een conflict komen. Het is de bedoeling dat het fonds kan worden ingezet wanneer andere financiële mechanismen nog niet beschikbaar zijn. Verder moet het fonds langetermijnfinancieringen van ontwikkelingsorganisaties en bilaterale donoren aantrekken. Naast de landen onder advies van de Commissie zouden ook andere landen die uit een conflict komen op dit fonds moeten kunnen rekenen. België droeg dusver 2.478.000 euro bij aan dit fonds.¹ Binnen het Secretariaat werd een *Peacebuilding Support Office* opgericht om toezicht te houden op dit fonds en om het werk van de Commissie te ondersteunen. Dit bureau kan eveneens de Secretaris-generaal adviseren rond strategische vredesopbouw binnen het VN-kader.²

Bij de creatie van de Commissie voor Vredesopbouw liepen de meningen uiteen omtrent de vraag of het jaarlijks aan de Veiligheidsraad of aan de Algemene Vergadering zou moeten rapporteren, met andere



woorden aan de *eliteclub* van vijftien leden of aan het voltallige lidmaatschap. De eerste optie genoot de voorkeur van de P5, de landen die de Algemene Vergadering en ECOSOC willen revitaliseren verkozen echter de tweede optie. De uitkomst was dat de Commissie voor Vredesopbouw een subsidiair orgaan van de Veiligheidsraad én van de Algemene Vergadering werd en aan beiden een jaarlijks rapport overmaakt.³

De Commissie blaast haar eerste kaarsje uit

In juli 2007 werd de eerste sessie van de Commissie voor Vredesopbouw, voorgezeten door Angola, afgesloten met een eerste jaarlijks rapport.⁴ Het eerste werkjaar van de Commissie was erop gericht zichzelf en haar werkzaamheden vorm te geven. Het Organisatorisch Comité nam voorlopige procedureregels aan, die samen met de werkmethoden verder uitgewerkt en geëvalueerd dienen te worden in een expertengroep. In een *ad hoc* werkgroep rond hangende zaken werd beslist dat het IMF, de Wereldbank, de Europese Gemeenschap en de Organisatie van de Islamitische Conferentie in principe aan alle vergaderingen mogen deelnemen. Voor Sierra Leone en Burundi werden werkplannen opgesteld, met onder meer werkbezoeken aan deze landen in respectievelijk maart en april 2007.⁵ Er werd beslist dat voor elk land een geïntegreerde strategie voor vredesopbouw (IPBS of *Integrated Peacebuilding Strategy*) moet worden opgesteld, die een samenwerkingsakkoord vormt tussen de Commissie en de landen die door haar worden behandeld. Voor Burundi kreeg dit de naam *strategisch raamwerk*, het *samenwerkingsraamwerk* van Sierra Leone zou pas tijdens de tweede sessie afgerond kunnen worden, na de presidents- en parlementsverkiezingen daar. In mei 2007 werd voor Burundi een internationale donorconferentie georganiseerd, waar 665,6 miljoen dollar werd beloofd. België kondigde hier een bijdrage van 4 miljoen euro aan, wat de Belgische steun aan Burundi voor 2007-2009 op meer dan 100 miljoen euro brengt.⁶ Dit maakt van België één van de grootste bilaterale donoren van Burundi. Ook werd een *Working Group on Lessons Learned* opgericht, om een institutioneel geheugen op te bouwen en *best practices* te verzamelen om de aanwezige ervaring beter te kunnen gebruiken.⁷

Bij de opstarting van het orgaan heerste het gevoel dat dit één van de uitkomsten van de 2005 *World Summit* was met reële slaagkansen en dat dit orgaan op een innovatieve manier zou kunnen werken. De

Commissie botste in haar eerste werkjaar echter op een aantal beperkingen, die de gevoeligheden en traditionele tegenstellingen tussen de leden van de VN met zich meebrengen. Bepaalde landen van de G77 wilden dat de Commissie voor Vredesopbouw zou functioneren volgens de traditionele praktijken van de Algemene Vergadering en ECOSOC, namelijk via het onderhandelen van formele teksten, dit om de invloed van donoren en de P5 in de Commissie te beperken. Een groot aantal VN leden vreest namelijk het gebruik van verborgen veto's door de permanente leden van de Veiligheidsraad in de Commissie. Andere landen hoopten op meer informele en dynamische werkzaamheden, gericht op een operationele samenwerking tussen alle belanghebbers en donoren. Voornamelijk in de landenspecifieke vergaderingen is dit redelijk gelukt. Er werden briefings met NGO's in New York en -onder meer via videoconferenties- daarbuiten gehouden, binnen de *Working Group on Lessons Learned* werden thematische debatten georganiseerd en externe specialisten werden uitgenodigd. Voor de civiele maatschappij werden echter (bewust) te logge participatievoorwaarden opgesteld. Een ander beperkend element is de bepaling dat de Commissie enkel bij consensus van haar leden kan opereren.

Het was de opzet om voor alle landen in behandeling door de Commissie voor Vredesopbouw een IPBS op te stellen. Deze zouden, in tegenstelling tot de *Poverty Reduction Strategy Papers* die grotendeels door de Wereldbank en het IMF worden voorbereid, uitgewerkt moeten worden vanuit de overheden zelf. De vereisten (en de naam!) van deze strategieën zijn echter nog flexibel. Bij de bespreking van het eerste jaarrapport van de Commissie voor Vredesopbouw in de Veiligheidsraad⁸ wees de Belgische ambassadeur, Johan Verbeke, op het belang erop toe te zien dat de IPBS niet de vorm aannemen van een bijkomend ontwikkelingskader, dat in de plaats komt van of concurreert met bestaande strategieën. In het verlengde hiervan waarschuwde Ambassadeur Verbeke voor een te rigide dynamiek. "Om soepel te blijven, moet zij in staat zijn om 'in real time' aanbevelingen te formuleren in reactie op ontwikkelingen op het terrein, zoals dat recent voor Burundi het geval was."⁹ Hij benadrukte vervolgens dat, ondanks de terechte hoge verwachtingen, niet mag vergeten worden dat de Commissie voor Vredesopbouw een consultatief en geen operationeel orgaan is. Ten slotte noemde hij het Fonds voor Vredesopbouw een bron van verwarring. Hij herinnerde aan het doel van het fonds, namelijk het financieren van kritieke lacunes en het katalyseren van bijdragen van dono-



ren. “Het doel van het fonds is niet de klassieke donoren te vervangen”,¹⁰ zo stelde hij. De Amerikaanse afgevaardigde zei dat de VS nog geen bijdrage hadden geleverd aan dit fonds omdat ze eerst wilden afwachten hoe het fonds zou functioneren.¹¹

Sommige Veiligheidsraadleden, waaronder België, oordeelden – net als de Commissie zelf – dat de Commissie klaar was om nieuwe landen ter behandeling op te nemen. Anderen waarschuwden niet te snel te willen gaan en om geleidelijk ervaring op te bouwen. Ook werd het belang van regionale diversificatie benadrukt, waarmee bedoeld werd dat de Commissie niet enkel Afrikaanse landen op haar agenda mocht hebben.

De afgevaardigde van Burundi meldde dat slechts enkele donoren van de conferentie van mei hun beloofde bijdrage hadden overgemaakt en riep de Commissie en de Veiligheidsraad op erop toe te zien dat de beloften in realiteit zouden worden omgezet.

De inzet van het tweede werkjaar

In haar tweede werkjaar, dat voorgezeten wordt door Japan, kon de Commissie voor Vredesopbouw dusver het raamwerk voor samenwerking voor Sierra Leone afronden. Voor het raamwerk voor Burundi werden monitoringmechanismen opgesteld. Hier ligt de uitdaging in de overschakeling naar de operationele fase. Projecten in Ivoorkust en de Centraal-Afrikaanse Republiek ontvingen steun van het Fonds voor Vredesopbouw. In december vroeg de Veiligheidsraad de Commissie om advies rond Guinee-Bissau.¹² Op de vraag of België graag de Democratische Republiek Congo doorverwezen zou zien naar de Commissie voor Vredesopbouw, antwoordde Ambassadeur Verbeke: “Binnen de PBC was er een valse discussie aan de gang. Men was van mening dat de PBC enkel klaar was om kleine landen op te nemen, dit vanuit een vaststelling die ik niet betwist, namelijk dat de PBC nog een ‘infant institution’ was, en de PBC derhalve nog wat ontzien moest worden. Ik vind het verkeerd uit deze terechte premisse te concluderen dat de PBC ipso facto enkel kleine landen kan opnemen. De pertinente vraag voor de PBC is niet of een land klein of groot is, maar welke en hoeveel probleemgebieden aangepakt moeten worden en hoe coöperatief een land ingesteld is. Dit zijn relevantere parameters bij de overweging een land al dan niet op te nemen. Ik heb nooit de DRC als dusdanig voor opname in de PBC gepromoot, maar ik heb er wel op gewezen dat

de DRC zichzelf kandidaat had verklaard voor de PBC. Minister Ramazani heeft indertijd hier in de Veiligheidsraad publiek verklaard dat zijn land zich kandidaat stelt voor opname in de PBC. Dit is wat ik bedoel met een coöperatieve ingesteldheid.”¹³

Een aantal openstaande vraagstukken moeten verder worden bekeken, zoals hoe een land op de agenda van de Commissie te krijgen en hoe er weer af, hoe de IPBS moeten worden ontwikkeld en hoe de resultaten op het terrein zullen worden gemeten. Verder moet worden onderzocht op welke manier de civiele maatschappij beter kan worden betrokken en moet de relatie met en tussen de hoofdorganen van de VN worden verduidelijkt. M.b.t. dit laatste weerklonk er vanuit de Veiligheidsraad de vraag naar een sterkere link, iets wat men vanuit de Algemene Vergadering ongetwijfeld wil vermijden. Algemeen gesproken moet worden gewaakt over de doelstelling de Commissie een concrete toegevoegde waarde te laten leveren in plaats van het werk van andere instanties te dubbelen.

Bij de bespreking van het eerste jaarlijkse rapport van de Commissie voor Vredesopbouw vergeleek de ambassadeur van de Congolese Republiek de commissie met een boorling. “As with a newborn, the first minutes of life were critical.”¹⁴ Men mag inderdaad niet vergeten dat, zoals ook ambassadeur Verbeke benadrukte, de Commissie voor Vredesopbouw nog een *infant institution* is. In haar anderhalf jaar van werkzaamheden heeft de Commissie gezorgd voor een groter bewustzijn rond het belang van *post-conflict peacebuilding* onder de VN-leden en de bredere internationale gemeenschap en heeft het haar potentieel als meer dan een nieuwe financiële donor getoond. In de oprichtingsresoluties werd vastgelegd dat de structuur en de werkmethode van het orgaan na vijf jaar zouden worden geëvalueerd. Als ze de hooggespannen verwachtingen wil inlossen, moet de Commissie tegen dan haar bestaansrecht bewezen hebben en uitgegroeid zijn tot een institutie die haar invloed kan laten gelden op het terrein. Elk kind moet immers tanden krijgen ...

Noten

- 1 Voor een uitgebreide bespreking van de werkzaamheden van de Commissie voor Vredesopbouw: zie Security Council Report, Special research report Peacebuilding Commission (23/06/06) en Special Research Report no. 2 Peacebuilding Commission (05/10/07), www.securitycouncilreport.org.
- 2 Duiding per mail van Dhr. Karl Dhaene, expert voor de Peacebuilding Commissie op de Belgische missie bij de VN in



- New York, 09/01/08.
- 3 De Commissie voor Vredesopbouw werd door gelijklopende resoluties van de Veiligheidsraad (S/RES/1645) en de Algemene Vergadering (A/RES/60/180) in het leven geroepen.
 - 4 Dit werd doorgestuurd naar de Veiligheidsraad (S/2007/458) en naar de Algemene Vergadering (A/62/137).
 - 5 De commissie neemt zich voor minstens één keer per jaar een werkbezoek te organiseren naar de landen op haar agenda.
 - 6 Ambassade de Belgique, Déclaration de la Belgique à l'occasion de la Table Ronde des partenaires du Burundi, Bujumbura, 24-25 mai 2007.
 - 7 A/62/137-S/2007/458 Report of the Peacebuilding Commission on its first session (25/07/07).
 - 8 Zie hiervoor: S/PV.5761, 17/10/07, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/546/78/PDF/N0754678.pdf?OpenElement> (04/01/08).
 - 9 Open debat in de Veiligheidsraad over het thema: De Commissie voor vredesopbouw. Verklaring van Dhr. Johan Ver-

- beke, Ambassadeur, Permanent Vertegenwoordiger van België bij de VN (17/10/07).
<http://www.diplomatie.be/nl/nu/PartBel/declarations/details.asp?TEXTID=80067>.
- 10 Idem.
 - 11 S/PV.5761, 17/10/07, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/546/78/PDF/N0754678.pdf?OpenElement> (04/01/08).
 - 12 Persmededeling van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Peacebuilding Commission, verkiezing België, 03/01/08.
 - 13 Onderhoud met Ambassadeur Verbeke op de Belgische missie in New York, 03/12/07.
 - 14 S/PV.5761, 17/10/07, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/546/78/PDF/N0754678.pdf?OpenElement> (04/01/08).

Nieuws in het kort

door Neri SYBESMA-KNOL

Eerste VN-forum voor een beschavingsalliantie

In Madrid werd medio januari een eerste *VN-Forum voor een Beschavingsalliantie* gehouden. Het Forum kwam er na een voorstel van de Spaanse Premier José Luis Rodríguez Zapatero dat hij samen met Turkije aan de Algemene Vergadering voorlegde na de terreuraanslagen van 11 maart 2004 in Madrid. Al snel sloot een aantal andere landen zich bij dit voorstel aan. De bedoeling is vooral, de spanningen tussen de Westerse en de Islamitische wereld af te bouwen, de dialoog te bevorderen en bij te dragen tot een gemeenschappelijke strijd tegen terreur.

Zapatero stelde aan het Forum een pakket van 57 concrete maatregelen voor om de verstandhouding tussen het Westen en de Moslimwereld te verbeteren. Daarbij gaat het onder andere om opleidingsprogramma's om de integratie van buitenlanders te verbeteren. Ook werd er een belangrijk *mediafonds* gecreëerd om de media te stimuleren bestaande stereotypen te doorbreken; het fonds zal onder meer de productie en distributie van films financieren. Er werden al partnerschappen opgericht met filmstudio's in Hollywood en met de website YouTube.

Meer dan 350 politici, ondernemers en intellectuelen uit de hele wereld waren in Madrid bijeen. In zijn openingstoespraak zei Secretaris-generaal Ban-

Ki-Moon: "Het is makkelijk te spreken over bruggen bouwen, over tolerantie, over interculturele vriendschappen. Maar het is veel moeilijker om concrete maatregelen te nemen." Aan deze maatregelen wordt nu dus actief gewerkt. Het project staat onder de bevoegdheid van de VN.

België opnieuw lid van de Commissie voor Vredesopbouw

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken meldt dat België in 2008 opnieuw deel zal uitmaken van de Commissie voor Vredesopbouw van de VN; de Veiligheidsraad heeft dat op 3 januari beslist.

De Commissie werd in 2005 opgericht tijdens de VN-Top; ze heeft tot doel, landen in de laatste stadia van de oplossing van een gewelddadig conflict, en daarna, te begeleiden bij de politieke en economische wederopbouw. Gebleken is immers dat zowat de helft van die landen binnen vijf jaar hervalt in conflict wanneer niet actief wordt gewerkt aan het herstel van de samenleving.

De Commissie komt samen in verschillende samenstellingen, al naar het land waar het om gaat (zo houdt ze zich sinds de oprichting bezig met Burundi en Sierra Leone, en sinds december 2007 ook met Guinee-Bissau). Daarboven staat het Organisatorisch Comité dat bestaat uit 31 leden: 7 leden uit de



Veiligheidsraad (waaronder de P5); 7 leden gekozen door ECOSOC; 7 leden uit de Algemene Vergadering; Daarnaast de vijf grootste leveranciers van troepen en de vijf grootste financiële donoren.

België zal in 2008 in de Commissie zetelen als lid van de Veiligheidsraad; in 2006 was dat ook al het geval, toen als lid van ECOSOC. Intussen bleef België betrokken bij de samenstelling van de PBC die zich bezig houdt met Burundi.

(Elders in dit nummer van Wereldbeeld vindt U een meer uitgewerkte bijdrage over deze Commissie van de hand van Tine Van der Velden.)

De renovatie van het 'headquarters' gebouw van de VN in New York gaat van start

In december 2007 zette de Algemene Vergadering definitief het licht op groen voor het *Capital Master Plan*: de hoognodige grondige renovatie en restauratie van de gebouwen van de VN in New York. Het gaat om een zeer ambitieus project dat vijf jaar zal duren en dat van *Headquarters* een duurzaam, modern, veilig en efficiënt gebouw moet maken. Bestaande belangrijke historische elementen zullen echter behouden blijven en met de grootste zorg worden gerestaureerd. Het project zal zo'n 1.9 miljard dollar kosten.



Photo # 97544 Mark Garten



Photo # 97543 Mark Garten

Om de kans op onverwachte hindernissen en de hinder voor de werking van de Organisatie zo klein mogelijk te houden werd de duur van de werkzaamheden teruggebracht van zeven naar vijf jaar. Gedurende die periode wordt voorzien in zogenaamde *swing spaces* in de omgeving, waarnaar bepaalde afdelingen van het Secretariaat tijdelijk kunnen uitwijken. Ook worden er *swing places* voorzien in de bibliotheek, en in het souterrain van het gebouw zelf. In de tuin (de *north lawn*) wordt een tijdelijk Conferentiegebouw neergezet dat onderdak moet bieden aan de Algemene Vergadering en aan de Veiligheidsraad, en waarin faciliteiten zijn voorzien voor VN-conferenties. Ook het Bureau van de Secretaris-generaal en zijn staf zal daar worden ondergebracht. Met de bouw wordt in juni van dit jaar begonnen.

Een van de problemen is de toegankelijkheid voor bezoekers: met 400.000 bezoekers per jaar is de VN een van de grote toeristische attracties van New York. Er zal worden gepoogd om dit zoveel mogelijk te handhaven, maar bepaalde plekken zullen desondanks niet langer toegankelijk zijn.

Het gebouw, met zijn 39 verdiepingen, dateert uit 1952. Na een vergeefse zoektocht naar geschikte terreinen in de omgeving van New York werd het gebouwd op een terrein aan de *East River* in Manhattan (een rommelige en vuile wijk, vol sloppen en slachthuizen) dat door de familie Rockefeller ter beschikking werd gesteld. De architect was Wallace

Harrison, samen met een internationaal team van architecten, waaronder Le Corbusier die altijd heeft volgehouden dat het eigenlijk zijn ontwerp was, maar verknoeid door allerlei bezuinigingen en door de invloed van wat hij beschouwde als inferieure collega's ...

Het VN-gebouw blijft een *landmark*. Zoals Harrison al zei: dit is geen kantoorgebouw, en geen wereldparlement: het is een *Workshop for Peace*.

Arbeidsconflict tussen mevrouw Eveline Herfkens en UNDP

Sinds 1 januari is Eveline Herfkens, coördinator van de Secretaris-generaal voor de bevordering van de Millenniumontwikkelingsdoelstellingen, niet meer in dienst bij de VN, na een conflict met haar werkgever, UNDP, over bepaalde handelingen die in strijd bleken met haar statuut van werknemer bij de VN.



Photo # 101393 Mark Garten

Herfkens werd in 2002 door Kofi Annan benoemd tot coördinator van de campagne *Make poverty history*, voor de bevordering van de Millenniumdoelstellingen.

Tevoren was ze lid van de Nederlandse Tweede Kamer, gespecialiseerd in ontwikkelingsvraagstukken; van 1990 tot 1996 was ze Bewindvoerder voor de Nederlandse Regering bij de Wereldbank, van 1996 tot 1998 Permanent Vertegenwoordiger bij de VN

Instellingen te Genève, en van 1998 tot 2002 Minister van Ontwikkelingssamenwerking.

De problemen begonnen zo'n drie jaar geleden, toen Herfkens zich realiseerde dat ze zich na afloop van haar aanstelling bij de VN blijvend in de VS wilde vestigen. Ze zette daarvoor de procedure in voor het verkrijgen van een permanente verblijfsvergunning, de zogenaamde *Green Card*. Na enige tijd bleek echter dat dit niet mogelijk is. Een ambtenaar in dienst van een internationale organisatie is *te gast in de VS*; hij hoeft geen belasting te betalen, maar kan ook geen beroep doen op de vreemdelingenwet.

Naar eigen zeggen had Herfkens daar in eerste instantie "geen flauw idee van". Ze wilde echter de procedure doorzetten en tegelijk haar functie bij de VN behouden. Daarom deed ze in maart 2007 een verzoek aan de personeelsafdeling van UNDP om haar contract om te zetten in een kortlopende verbintenis als consultant, in combinatie waarmee de vraag naar een permanente verblijfsvergunning wel mogelijk is.

Bij zo'n kortlopend contract hoorden echter niet de prerogatieven van haar vorige functie op het niveau van *Assistant Secretary General*: naast een salaris van 226.000 dollar had ze een *gold grounds* pasje voor de toegang tot de VN-gebouwen, mocht ze vliegen in business class op korte én lange afstanden, en de titel voeren van *Secretary General's Executive Coordinator*. In een intern memorandum vraagt ze om deze laatste voordelen te mogen behouden, maar dat wordt niet toegestaan, ook al omdat ze vanaf begin 2006 haar functie, min of meer deeltijds, vanuit haar huis bij Washington D.C. uitoefende, in plaats van in haar kantoor in New York ... Het contract met UNDP werd per 31 december 2007 opgezegd.

In Nederland krijgt de *zaak Herfkens* ongewone belangstelling, nu ook gebleken is dat de Nederlandse regering gedurende de periode 2002-2006 de huur (7.000 \$ per maand) betaalde voor haar appartement in New York in de exclusieve Hammarckjöld Tower, vlakbij de VN, plus de verhuiskosten naar New York, en van New York naar Washington. Zo iets is flagrant in strijd met de interne reglementering van de VN, trouwens gebaseerd op het Handvest, dat aan regeringen en VN-personeel alle activiteiten verbiedt die afbreuk zouden kunnen doen aan de "positie van internationale ambtenaren die uitsluitend aan de Organisatie verantwoording verschuldigd zijn". Het zou trouwens personeel uit *rijke* Lidstaten bevoordelen tegenover personeel uit armere, bijvoorbeeld ontwikkelingslanden.



Herfkens zag in dit alles, volgens haar eigen zeggen, overigens geen enkel probleem. Intussen wil ze, ook zonder contract, haar missie voor de MDG's verderzetten op het allerhoogste niveau.

Peru brengt een zaak tegen Chili voor het Internationaal Gerechtshof

Op 16 januari 2008 maakte de regering van Peru bij het Internationaal Gerechtshof in den Haag een zaak aanhangig tegen Chili. Het gaat om een geschil over de maritieme afbakening van de grens tussen de beide landen in de Stille Oceaan, vanaf de kustplaats Concordia waar de landsgrens, volgens een verdrag uit 1929, eindigt. De maritieme afbakening werd volgens Peru nooit geregeld, noch bij verdrag, noch op enige andere manier. Op pogingen om alsnog tot overeenstemming te komen werd door Chili negatief gereageerd, met name in een nota van de Minister van Buitenlandse Zaken van Chili van 10 september 2004. Peru vraagt nu aan het Hof, de maritieme grens tussen beide landen vast te stellen.

Als grond voor de bevoegdheid van het Hof (het Hof kan geen geschil onderzoeken tenzij het tot de conclusie komt dat het formeel, door beide partijen, daartoe bevoegd gemaakt is) verwijst Peru naar een verdrag uit 1948, het *Verdrag van Bogotá voor de Vreedzame Beslechting van Geschillen*, waarbij beide landen partij zijn, zonder reserves. In dit Verdrag erkennen de partijen dat het Hof bevoegd is om hun geschillen van juridische aard in behandeling te nemen. Het Hof dient nu eerst na te gaan of dit verdrag inderdaad kan worden beschouwd als een grond voor zijn jurisdictie; zo ja, kan het pas overgaan tot de behandeling van de kwestie zelf.

Deze nieuwe zaak brengt de lijst van het aantal zaken dat op het ogenblik hangende is bij het Hof (de *docket*) op twaalf. Al sedert jaren kent het Hof een nooit voorheen geziene populariteit voor wat betreft het oplossen van bepaalde juridische vraagstukken die wrijving veroorzaken tussen Staten. In een volgende aflevering gaan we daar meer uitvoerig op in.

Kort nieuws van de internationale straftribunalen

Cedric RYNGAERT

Internationaal Strafhof

Op 18 oktober 2007 werd *Germain Katanga* overgeleverd aan het Internationaal Strafhof. Katanga was militieleider van de Congolese militia *Force de Résistance Patriotique en Ituri*. Katanga wordt ervan beschuldigd oorlogsmisdaden en misdaden tegen de mensheid te hebben gepleegd. Hij is, na *Thomas Lubanga Dyilo*, de tweede persoon uit de Democratische Republiek Congo die in hechtenis is bij het Strafhof. De Hoofdaanklager liet intussen al weten dat hij bezig is een derde zaak te selecteren.

Internationaal Straftribunaal voor het voormalige Joegoslavië

De VN-veiligheidsraad benoemde onze landgenoot *Serge Brammertz* tot *Hoofdaanklager* van het Joegoslavië-tribunaal. Zijn (vierjarige) ambtstermijn loopt vanaf 1 januari 2008. Hij is de vierde Hoofdaanklager van het tribunaal en volgt de Zwitserse *Carla del Ponte* op. Al meteen riep hij de Staten van het voormalige Joegoslavië en de internationale gemeenschap op om medewerking te verlenen aan de onmiddellijke opsporing en arrestatie van *Ratko Mladic* en *Radovan Karadzic* die verantwoordelijk worden geacht voor vele van de wreedheden begaan in het gebied in de jaren negentig.



Photo # 135504 Paulo Filgueiras

De Italiaan *Fausto Pocar* en de Australiër *Kevin Parker* werden voor twee jaar herverkozen als respectievelijk Voorzitter en vice-Voorzitter van het Tribunaal.

Eind december 2007 ging *Mladen Markac*, een voormalige Kroatische bevelhebber verdacht van oorlogsmisdaden, op jacht met *Ivica Kirin*, de Kroatische minister van Binnenlandse Zaken. Nadat foto's verschenen in de media, nam de minister prompt ontslag en beval het Joegoslavië-tribunaal meteen de arrestatie en transfer van Markac naar Den Haag. Markac was in 2004 in voorlopige vrijheid gesteld onder de voorwaarde dat hij zijn residentie niet zonder toestemming zou verlaten. Intussen stelde het Tribunaal een aantal andere verdachten in voorlopige vrijheid, onder wie *Ramush Haradinaj*, de voormalige eerste minister van Kosovo.

In december 2007 werd *Portugal* het dertiende land dat er formeel mee instemt dat de gevangenisstraffen die door het Tribunaal zijn opgelegd binnen zijn grondgebied kunnen worden uitgevoerd. Tevoren hadden Italië, Finland, Noorwegen, Zweden, Oostenrijk, Frankrijk, Spanje, Duitsland, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, België en Oekraïne al een dergelijke verklaring afgelegd. Portugal stelde wel als voorwaarde dat de lengte van de door ICTY opgelegde straffen de maximum strafmaat die in Portugal voor soortgelijke delicten bestaat niet mag overtreffen.

Rwanda-tribunaal

Op 7 december 2007 veroordeelde het Rwanda-tribunaal *François Karera*, de voormalige prefect van het district Kigali-Rural, tot levenslange gevangenisstraf voor zijn aandeel in de slachting van de Tutsi in Rwanda in april 1994.

Cambodja-tribunaal

De onderzoeksrechters van het Cambodja-tribunaal beslisten op 19 september 2007 om het onderzoek tegen *Duch*, de bewaarder van de voormalige S21-gevangenis in Phnom Penh, snel tot een einde te

brengen, liefst in de eerste helft van 2008. Op 3 december 2007 werd het beroep van deze beschuldigde tegen de beslissing tot voorlopige hechtenis door het Tribunaal alvast afgewezen.

Het onderzoek naar andere misdaden, onder meer die waarvan *Nuon Chea* wordt verdacht, zal vermoedelijk langer aanslepen. Nuon Chea, die in september in hechtenis werd genomen, koos intussen *Michiel Pestman*, een Nederlandse advocaat, om hem te vertegenwoordigen. In november 2007 zou in de schoot van het Tribunaal ook een eenheid die bijstand biedt aan slachtoffers van start gaan.

Op 12 november 2007 liet het Cambodja-tribunaal *Ieng Sary* en zijn echtgenote *Ieng Tirth* arresteren. Ieng Sary was Premier en Minister van Buitenlandse Zaken van Democratisch Kampuchea in de periode 1975-1979. Ieng Tirth was lid van het Centraal Comité van de Rode Khmer gedurende die periode. Beiden worden beschuldigd van misdaden tegen de mensheid en van oorlogsmisdaden.

Speciaal Hof voor Sierra Leone

Op 2 augustus 2007 had het Hof twee leiders van de *Civil Defence Forces*, een milizie uit Sierra Leone die zich onder meer schuldig maakte aan moord, plundering en het inzetten van kindsoldaten, schuldig bevonden. Op 9 oktober 2007 werden zij tot relatief lichte gevangenisstraffen van zes en acht jaar veroordeeld. De aanklager had 30 jaar gevraagd. Het Hof nam in overweging dat de *Civil Defence Forces* "immens hebben bijgedragen aan het herstel van de rechtsstaat in Sierra Leone, waar criminaliteit, anarchie en wetteloosheid de orde van de dag waren geworden".

Op 7 januari 2008 hernam het Tribunaal het proces tegen Charles Taylor, de voormalige president van Liberia. Hij wordt berecht voor zijn aandeel in de slachtpartijen begaan tijdens de burgeroorlog in Sierra Leone in de jaren '90.



Extra:

“Nooit gedacht dat een simulatie de realiteit zo dicht kon benaderen” Beknopt verslag derde editie van de VVN Model United Nations

door Piet WILLEMS

In 2007 nam de Vereniging voor de Verenigde Naties (VVN) voor de derde keer het initiatief om in samenwerking met de vier Vlaamse Universiteiten een simulatie van een spoedzitting van de Veiligheidsraad in te richten.¹ Één van de vele projecten waarmee de VVN probeert het brede publiek een inzicht te geven in de eigenheid, dynamiek en kracht van de verschillende organen van de VN.

Concept

Elke editie van de VVN Model United Nations kent zijn hoogtepunt op het eind van het eerste semester, op het moment dat de geselecteerde studenten in het Paleis der Academiën in Brussel verzamelen voor een vierdaagse simulatie, waarin ze als *volleerde* diplomaten een oplossing zoeken voor een brandend actueel en ogenschijnlijk onoplosbaar wereldprobleem.

Aan deze climax, die vaak de geschreven media haalt, gaat echter een maandenlange voorbereiding vooraf.² Al bij aanvang van het academiejaar worden er op elk van de deelnemende universiteiten 12 studenten geselecteerd. Deze studenten krijgen in de daarop volgende weken de kans om onder de deskundige begeleiding van een gemotiveerde groep assistenten en medewerkers hun dossierkennis op punt te stellen en een aantal noodzakelijke *diplomatieke* vaardigheden onder de knie te krijgen. In deze laatste rubriek besteedt men bijvoorbeeld veel aandacht aan onderlinge rapportering. Het grote aantal studenten maakt immers dat een lid van de Veiligheidsraad of één van de strategisch gekozen waarnemers telkens door twee studenten wordt vertegenwoordigd. Toch is het vooral de kwaliteit en het realiteitsgehalte van de inhoudelijke voorbereiding die door de VVN extra wordt ondersteund. Zo staat de VVN, enkele weken voor de eigenlijke simulatie, in voor de organisatie van een debat met specialisten in de materie. Naast een bezoek aan de respectieve ambassades is het vaak dit debat dat de studenten ertoe aanzet om het *eigen* landenstandpunt kritisch te bevragen.

Dit bleek onder meer uit de openingstoespraak van Minister van Buitenlandse Zaken Karel De Gucht, die er – ondanks een gepland topperleg met zijn ambtgenoten van de NAVO lidstaten over het dossier Kosovo later die dag – op stond de studenten toe te spreken (zie *bijlage I*).



De Minister benadrukte het bijzonder actuele karakter van de situatie en vestigde ook de aandacht van de studenten op de rol van België, als niet-permanent lid van de Veiligheidsraad, in dit alles. De boodschap was duidelijk, op de schouders van ministers en ambassadeurs rust de historische verantwoordelijkheid om een einde te stellen aan dit prangend internationaal probleem. De teneur was gezet. Er kon geschiedenis worden geschreven.

Vervolgens gaven de organisatoren, Prof. Jan Wouters als Voorzitter van de VVN en Ambassadeur Claude Misson als Directeur van het Egmont-Instituut, een korte openingstoespraak (zie voor de toespraak van Prof. Jan Wouters *Bijlage II*), waarbij zij de Minister dankten dat hij voor de derde maal op rij de VVN Interuniversitaire Model UN opende, de deelnemers verwelkomden en ook hun dank uitspraken aan de sponsors van deze MUN, nl. de Vlaamse Gemeenschap, het advocatenkantoor Linklaters, uitgeverij Intersentia en de Koninklijke Vlaamse

Dag I – Een bezielende start

De keuze voor *de finale status van Kosovo*, zorgde ervoor dat deze editie – meer nog dan vorige edities – naadloos aansloot bij de internationale actualiteit.³



Academie, in wiens prachtige lokalen deze MUN opnieuw mocht plaatsvinden.

Dag 2 – Diplomatie en ‘the test of the pudding, ...’

Ondanks het nodige informele overleg na afloop van de openingsceremonie zouden de verschillende landenteams op vrijdag, onder de deskundige en ervaren leiding van Professor dr. Em. Marc Bossuyt, zowel tijdens het formele debat als in de wandelgangen vooral elkaars landenposities aftoetsen. De eerste dag van echte onderhandelingen werd ook gebruikt om natuurlijke en andere allianties op hun draagkracht en duurzaamheid te testen.

De studenten maakten gretig gebruik van de mogelijkheden om hun diplomatieke vaardigheden in de praktijk om te zetten. Anderzijds werden de studenten ook geconfronteerd met de beperking van het diplomatieke bestaan, zoals: lange vergaderingen in soms niet altijd even ruime lokalen, de sturende rol van de voorzitter, de procedureregels, etc. Al van bij het begin viel het velen ook op dat ieder land of iedere persoon zijn of haar eigen stijl heeft. De meeste delegaties slaagden er wel in zich op een diplomatieke manier uit te drukken, al zorgde het enthousiasme waarmee bepaalde landen hun eerder halsstarrige landenstandpunt verdedigden er toch voor dat dit niet altijd gemakkelijk was. Gelukkig konden de voorzitter en de begeleiders op meer informele momenten vaststellen dat de deelnemers hun collega's niet met hun respectieve landenstandpunten identificeerden.

Dag 3 – Woorden zijn niet altijd even gewillig

Op zaterdag, ditmaal onder de deskundige en ervaren leiding van Professor dr. Em. Neri Sybesma-Knol, moest er verder worden gebouwd op de debatten van de dag voordien. Maar de nacht en de idee dat men tot een oplossing moest komen, had op een aantal delegaties hetzelfde effect als dat van een rode lap op een stier. Het leek er zelfs op dat niet alleen de betrokken partijen maar ook hun strategische bondgenoten geen millimeter dichter bij elkaar konden worden gebracht, wel in tegendeel.

Het gebrek aan algemene toenadering, maakte dat het initiatief in de voormiddag vooral uitging van een aantal regionale coalities. Zo probeerden zowel de landen van de Balkan als de aanwezige EU-lidsta-

ten andere delegaties van hun inzichten en oplossingen te overtuigen. Op het ogenblik dat al die gedachten aan papier moesten worden toevertrouwd, bleek echter meer dan eens dat woorden niet altijd even gewillig zijn. Wat dan op zich weer aanleiding gaf tot een aaneenschakeling van verduidelijkende tussenkomsten, die echter niet konden vermijden dat steeds scherper wordende stellingen de namiddag vulden. Toen een aantal delegaties later de mogelijke precedentwaarde van bepaalde voorstellen aan de kaak stelden, barstten de debatten pas echt los. Dit maakte dat VVN MUN ambassadeurs, alle interventies ten spijt, er op zaterdagavond niet waren in geslaagd een ontwerp-resolutie uit te werken en die ter bespreking voor te leggen.



Dag 4 – Het moment van de waarheid

Wat niemand had durven hopen, bleek op zondagochtend toch het geval te zijn. Een aantal deelnemers was nog tot in de vroege uurtjes bezig geweest met het uitschrijven van een ontwerp-resolutie. Toch was dit geen onverdeeld positief nieuws, want er was niet één maar er waren er verschillende.



Op de schouders van Peter Van Kemseke, eerste secretaris op de Permanente Vertegenwoordiging



van België bij de VN in New York, rustte de belangrijke taak om het slotdebat en de stemming in goede banen te leiden.

Ondanks de belangrijke bijdrages van de voorzitter aan het debat en het tot tweemaal toe uitstellen van de eindstemming, bleken de landenstandpunten – zoals in de realiteit – uiteindelijk te ver uit elkaar te liggen om enige vorm van overeenstemming te komen over de finale status van Kosovo. De onderhandelaars moesten echter niet zonder resultaat naar huis omdat er, op voorstel van een aantal Balkan landen, uiteindelijk toch nog een resolutie werd aangenomen, waarin de leden van de Veiligheidsraad uitdrukking geven aan hun bezorgdheid over Kosovo en zich er blijvend toe engageren een oplossing uit te werken. (zie bijlage III).

Op naar een vierde editie

Hoewel de VVN er zich bewust van is dat de VVN Model United Nations niet kan worden ingerichte zonder de steun van de universiteiten, de Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten, een aantal private sponsors en een steeds groter wordende groep van geëngageerde oud-

deelnemers, hopen wij ook volgend jaar een nieuwe lichter studenten te mogen laten genieten van deze unieke en bijzonder intense leerervaring.

De interne evaluaties van deze en vorige edities, evenals de bijzonder positieve evaluatie door ervaringsdeskundigen als Peter Van Kemseke en anderen, die zich kunnen beroepen op jarenlange ervaring met de werking van de Veiligheidsraad, sterken ons geloof in de kwaliteit en meerwaarde van dit project.

Noten

- 1 Het betreft een samenwerking met: Katholieke Universiteit Leuven, Universiteit Antwerpen, Universiteit Gent en Vrije Universiteit Brussel.
- 2 L. BECKERS, "Diplomaat word ik dus nooit. Veel te serieus", *De Morgen*, 10 december 2007, p. 9.
- 3 De casus zoals die werd voorgelegd aan de studenten en werd opgesteld door David Criekemans kan worden geraadpleegd op: http://www.vvn.be/docu/CASUS_KOSOVO_2007_DEFINITIEF.pdf. Het probleem werd ook al eerder in dit tijdschrift besproken zie bv. J. D'ASPREMONT & E. DE BRANDBERE, "De Kosovo Status Schikking", *Wereldbeeld*, 2007/3, p. 35-40.



Bijlage I:

Toespraak van de Minister van Buitenlandse Zaken ter gelegenheid van de openingszitting van de derde editie van de VVN Model United Nations op 6 december 2007



Beste studenten, waarde professoren,
Collega's
Dames en heren,

Dit is de derde keer op rij dat ik een modelzitting van de Verenigde Naties mag openen in aanwezig-

heid van studenten en professoren van onze vier grote Vlaamse universiteiten. Dat alleen al bewijst



dat die VN meer is dan een torengebouw aan de East River in New York, een rij vlaggen op First Avenue, of een vracht noodhulp onder blauw zegel in een of ander eindeloos conflict op enkele 1000-den kilometers van Brussel. Jullie aanwezigheid hier vandaag bewijst dat de VN mobiliserend blijft werken, ook bij een publiek dat er niet beroepshalve dagelijks mee bezig is. Als Minister van Buitenlandse Zaken kan ik me daar alleen maar over verheugen.

Zoals jullie weten zetelt België sinds januari van dit jaar in de Veiligheidsraad, een instelling die ik al herhaaldelijk een soort kernkabinet van de wereld heb genoemd. In juni hebben wij deze Veiligheidsraad ook een maand voorgezeten. Er is natuurlijk een zee van verschil tussen een permanent en een niet-permanent lidmaatschap. Toch hebben wij in een aantal dossiers het verschil kunnen maken. Om die rol te kunnen spelen is geloofwaardigheid bij de andere leden in de Veiligheidsraad natuurlijk cruciaal, en in het bijzonder bij de 5 permanente leden. Concreet betekent dat o.m. goed geïnformeerde, onderbouwde tussenkomsten. We hebben ook getracht de Europese samenwerking binnen de Veiligheidsraad te bevorderen. Zonder valse bescheidenheid durf ik te stellen dat wij erin geslaagd zijn om deze aanzienlijk te versterken, zowel tussen de 27 lidstaten als onder de 5 EU-landen in de Veiligheidsraad. Op initiatief van België komen de EU-landen die in de Raad zetelen op geregelde tijdstippen informeel bijeen, dit in New York op niveau van de permanent vertegenwoordigers, in Brussel onder de ambassadeurs bij het Politieke en Veiligheidscomité (Cops) en ook op niveau van de hoofdsteden komen de Directeuren Verenigde Naties geregeld bijeen. Deze nieuwe aanpak sluit overigens perfect aan bij de nood om de EU en de VN nauwer met elkaar te doen samenwerken. Na EUFOR Congo en de Europese bijdrage aan UNIFIL, is er vandaag uiteraard de crisis in Darfoer. De EVDB operatie in Tsjaad en de operatie van de Afrikaanse Unie en de VN in Darfoer zijn complementair.

Ik ga hier niet uitgebreid alle concrete dossiers op de Veiligheidsraadagenda overlopen waar België het afgelopen jaar actief is geweest. Wat de Afrikaanse dossiers betreft, is de VN-vredesmissie in DRC natuurlijk bijzonder belangrijk, en ik ben blij dat wij daar een aantal tastbare resultaten geboekt hebben. Maar wij hebben uitdrukkelijk getracht een exclusieve focus op Centraal-Afrika te vermijden. Zo zijn we dan ook actief op het geschil tussen Ethiopië en Eritrea, een dossier dat door België binnen de Veiligheidsraad wordt aangestuurd, Soedan waar de im-

passe in het vredesproces blijft aanslepen, Somalië met een mogelijke overname van de Afrikaanse vredesmacht door de VN, en tenslotte Ivoorkust waar eerlijke verkiezingen een einde moeten stellen aan een periode van gewapende instabiliteit die ook dit potentieel rijke Afrikaanse land naar de rand van de afgrond heeft gebracht.

Ik zou op dit vlak ook graag de aandacht willen vestigen op het Belgisch initiatief inzake natuurlijke rijkdommen in landen in conflict en het Veiligheidsraaddebat. Het is een thematisch dossier dat door ons land van nabij wordt opgevolgd, onder meer ook vanuit Congolees perspectief. De Voorzittersverklaring die werd aangenomen naar aanleiding van het debat benadrukt o.m. het belang van een goed beheer van natuurlijke rijkdommen bij de vredesopbouw na een conflict. De verklaring suggereert eveneens een aantal maatregelen om te vermijden dat natuurlijke rijkdommen aanleiding worden voor een conflict of bron van een verdere conflictverlenging.

Tot de realisaties van de Veiligheidsraad buiten Afrika behoort vanzelfsprekend ook Libanon, waar de Veiligheidsraad er ondanks de belangrijke politieke problemen waarmee Libanon opgezaagd blijft toch in geslaagd is om daadkrachtig op te treden. Zo hebben wij het UNIFIL mandaat verlengd en een internationaal straftribunaal opgezet om de verschillende politieke moorden in Libanon te berechten.

De Veiligheidsraad is er daarentegen het afgelopen jaar niet in geslaagd de Kosovaarse knoop te ontwarren. Het is dan ook een gelukkige keuze geweest om deze modelzitting van de Veiligheidsraad te wijden aan de kwestie van het eindstatuut van Kosovo, en ik wens de deelnemers van de simulatie meer geluk toe dan de originele versie in New York gekend heeft.

Niet alleen het onderwerp is goed gekozen, ook de timing van uw zitting is perfect. Binnen enkele dagen, heel concreet op maandag 10 december, zal de troïka, bestaande uit vertegenwoordigers van de EU, de VS en Rusland, zijn eindverslag over het onderhandelingsproces van de afgelopen maanden overmaken aan de Secretaris-Generaal, Ban-Ki-Moon, en deze. Met deze transmissie wordt een belangrijke étappe in het statusproces afgesloten: verschillende organisaties -- NAVO, EU, OVSE, VN -- zullen de dagen daarop hun inschatting moeten maken van waar we staan en waar we al dan niet naar toe moeten gaan.



Dat is het geval voor de NAVO die een troepenmacht heeft in Kosovo, het zgn. KFOR, op wie de volgende weken en maanden een belangrijke verantwoordelijkheid zal rusten. Het mandaat van KFOR in Kosovo zal één van de gespreksonderwerpen zijn op de Noord-Atlantische Raad van morgen. Zelf ga ik overigens zo dadelijk van hieruit naar een zgn. informele transatlantische gymnich waar ik samen met mijn collega's van de EU en van de NAVO deze zaak zal bespreken.

Maar ook de Veiligheidsraad zal zich, na het échec van afgelopen juni, terug over dit dossier moeten buigen. Het formaat van deze zitting, allicht op 19 december, zal belangrijk zijn: worden het consultaties onder leden van de Raad in de kleine, anonieme consultatiezaal? Of eerder een formeel debat in aanwezigheid van de partijen in de gekende zaal met de ronde tafel? En moet dat debat dan gesloten zijn of open voor het bredere lidmaatschap van de VN? De keuze voor deze formules heeft politieke implicaties voor het verloop van het debat en is op dit ogenblik voorwerp van consultaties in New York. Belangrijker dan de vormaspecten is natuurlijk de grond van de zaak. Hier is het belangrijk te weten dat België er sinds januari 2007 alles voor gedaan heeft opdat de onafhankelijkheid van Kosovo en het internationaal toezicht hierop -- ik heb het hier o.m. over de zgn. EVDB-missie -- zouden stoelen op een resolutie van de Veiligheidsraad. Die inspanningen zijn in juni gebotst of een *njet* van een niet nader te noemen permanent lid van de Veiligheidsraad dat u wel zal

kennen. Niets wijst erop dat zo'n resolutie vandaag meer kans van slagen heeft dan afgelopen juni. Het is nu dan ook aan de Europese Unie om haar verantwoordelijkheid op te nemen in dit dossier, niet in het minst omdat een oplossing van dit statusprobleem essentieel is voor de vrede en stabiliteit op ons eigen continent.

Dat brengt ons naar de derde reeks vergaderingen die er zit aan te komen, die van de EU. De signalen die de EU zal uitsturen op de Raad Algemene Zaken van de EU van volgende maandag, 10 december, en de Europese Raad van 13/14 december zullen belangrijk zijn voor het verdere verloop van het proces, en in grote mate de toon zetten voor het debat in de Veiligheidsraad op 19 december. Bedoeling is in EU-verband een duidelijk signaal te geven dat (1) de tijd van onderhandelen nu afgelopen is en (2) de EU principieel bereid is zijn verantwoordelijkheid in de regio op te nemen, o.m. door de ontplooiing van een missie.

Uw zitting van vandaag loopt natuurlijk vooruit op al die vergaderingen, en ik hoop dat ik u bij deze dan ook wat elementen heb kunnen aanbrengen waarover de echte Veiligheidsraadszitting op 19 december wél zal kunnen beschikken. Op die noot wens ik jullie alvast veel plezier, maar ook succes bij het uitklaren van de status van Kosovo. Rendez-vous binnen 12 maanden voor een nieuwe modelzitting van de Veiligheidsraad! En laat ons hopen dat tegen die tijd ook de periode van onderhandelen in de Belgische politiek zijn beslag gevonden zal hebben.

Bijlage II:

50

Openingstoespraak Prof. Dr. Jan Wouters, Voorzitter Vereniging voor de Verenigde Naties, Gewoon Hoogleraar Internationaal Recht en Internationale Organisaties, KULeuven

Beste MUN-deelnemers,

Namens de Vereniging voor Verenigde Naties (VVN) wil ik u van harte welkom heten bij de opening van de derde editie van de interuniversitaire *Model United Nations* die in België plaatsvindt. Hoewel dit de derde opeenvolgende keer is dat deze MUN georganiseerd wordt, blijft dit project, waaraan een interuniversitaire werkgroep binnen de VVN een jaar hard aan gewerkt heeft, uniek voor ons land: het brengt immers opnieuw tientallen studenten van de vier grote Vlaamse Universiteiten –

meer precies: hun faculteiten politieke wetenschappen en rechtsgeleerdheid – bijeen om gedurende vier dagen in het kader van een simulatie van de VN-Veiligheidsraad hun diplomatiek kunnen te demonstreren en te onderhandelen over een onderwerp dat in de media niet weg te slaan is, namelijk de eindstatusonderhandelingen over Kosovo.

Gedurende weken hebben u en uw begeleiders zich voorbereid op dit evenement, argumenten en strate-



gieën ontwikkeld en oefensessies gehouden. Er was het zeer geslaagde paneldebat in Gent op 21 november. Nu is het moment aangebroken om alle voorbereidingen in de praktijk om te zetten en er net zoals de twee vorige jaren een geslaagde *Model United Nations* van te maken. De opdracht van iedere delegatie is eenvoudig, maar tegelijkertijd complex: enerzijds de positie van hun land zo goed mogelijk te vertegenwoordigen, anderzijds een oplossing te zoeken voor een prangend probleem van de internationale gemeenschap. Vaak gaat dit nationaal belang samen met het belang van de internationale gemeenschap, soms echter staat het daarmee op gespannen voet. Wanneer u een land vertegenwoordigt zal u steeds met deze spanning worden geconfronteerd en uiteindelijk een passend antwoord dienen te formuleren om zo eventuele conflicten te overbruggen. In ieder geval, wat de uitkomst van deze simulatie van de VN-Veiligheidsraad ook moge wezen, u zal allen uw talenten en vaardigheden intensief moeten gebruiken: uw vermogen tot onderhandelen, tot het voeren van debatten, het opstellen van *working papers* en resoluties, het sluiten van compromissen, het analyseren en samenvatten van complexe feitelijke en juridische gegevens, ... Anders gezegd, de *Model United Nations* biedt voor de derde keer op rij een heel bijzondere vorm van interactief onderwijs.

Dit alles maakt deze derde editie interuniversitaire *Model United Nations* reeds bijzonder en belangrijk. Maar daar houdt het niet bij op. De Verenigde Naties hebben vanaf hun ontstaan hun onuitwisbare stempel gedrukt op de organisatie van de internationale gemeenschap. Ondanks de tegenslagen die er onvermijdelijk waren, zijn er ook zeer belangrijke successen geweest. Vanuit dit oogpunt is de *Model United Nations* die de VVN opnieuw organiseert véél meer dan een vierdaagse simulatie-oefening: het is een passend eerbetoon aan het werk van de Verenigde Naties en een uitgelezen kans om de studenten en het bredere publiek te laten kennismaken met de besluitvormingsprocedures, dynamiek en

macht van het belangrijkste VN-orgaan dat instaat voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid, de Veiligheidsraad. Het is tevens een kans om jonge mensen als u te overtuigen van de noodzaak van de Verenigde Naties, ook – ik zou zelfs durven stellen: méér dan ooit – in de wereld van vandaag, hoewel diezelfde Verenigde Naties voortdurend in de vuurlinie liggen. Natuurlijk volstaat een *Model United Nations* alleen niet om de soms harde kritiek van antwoord te dienen; maar hij vormt zeker een aanzet hiertoe. Door via deze en andere activiteiten te investeren in, en kansen te geven aan, jonge mensen hopen wij als VVN bij te dragen tot een meer evenwichtig beeld in de publieke opinie over de Verenigde Naties.

Graag wil ik mijn hoop uitdrukken dat deze derde editie even succesvol zal zijn als de eerste twee *Model United Nations* en dat hij de volgende jaren opvolging en navolging zal vinden: naar nog meer jongeren – leerlingen en studenten – toe, in het noorden maar ook in het zuiden van ons land en wie weet op termijn, op het niveau van de gehele Europese Unie. U treedt in ieder geval al in de voetsporen van de pioniers van de voorbije twee jaren.

Tot slot past een zeer welgemeend woord van dank aan onze co-organisator, het Egmont-Instituut, voor de jarenlange goede samenwerking, alsook aan onze milde sponsors. In de eerste plaats is dat de Vlaamse Gemeenschap, waar wij als VVN jaarlijks een werkingssubsidie van mogen ontvangen. Daarnaast, specifiek voor de MUN, gaat het om het advocatenkantoor Linklaters, uitgeverij Intersentia, en de Koninklijke Vlaamse Academie, in wiens prachtige gebouw wij deze MUN voor de derde maal mogen organiseren. Namens de VVN en alle deelnemers, onze hartelijke dank dat u dit mooie interuniversitaire initiatief mee helpt ondersteunen.

Nu is het aan u, beste MUN-deelnemers. Veel succes toegewenst!



Bijlage III:

Resolutie aangenomen op de slotstemming van de derde editie van de VVN Model United Nations op 9 december 2007

United Nations

S/RES/VVNMUN (2007)



Security Council

Distr.: General
9 December 2007

Resolution VVNMUN (2007)

Adopted by the Security Council at its extraordinary meeting in Brussels during the third edition of the VVN Model United Nations, on 9 December 2007

The Security Council,

Deeply regretting the fact that no consensus on the final status of Kosovo was found,

Reminding the international community for their commitments made eight years ago in Resolution 1244, to find a final solution on the status of Kosovo,

Calling upon the international community to keep on making efforts in order to find a final and constructive solution for the Kosovar people,

Stressing the utmost importance of peace, stability and security within the entire Balkan region after decades of violence and inhumane climate.

Underlining that the ethnic diversity brings great challenges to the region but constitutes also the richness of the Balkans. Going beyond mere peaceful coexistence, we strive to participation, cooperation and mutual respect of all ethnic entities.

Awaiting a final solution, the Balkan-countries urge the international community to take the following considerations into account:

1. *Bearing* in mind the Tessoniki declaration, jointly proposed by all Balkan countries including Serbia, in which was underlined the intention of Euro-Atlantic integration for all Western Balkan states.
2. *Emphasizing* that economic cooperation is a precondition for stability in the entire region. Some successful programmes are already operative, i.e. the Central European Free Trade Association, and all parties are urged to continue these well appreciated efforts for economic integration.
3. *Appreciating* the efforts made by the international community in order to secure our region the past eight years, we call upon the international community to continue its necessary military presence in the Balkans. We engage ourselves in contributing to a constructive cooperation to the security of the region.
4. *Acknowledging* that any international military presence in time should gradually decrease so that the region will be self-sufficient.
5. *Recalling* that the protection and respect of minorities is a crucial aspect of a sustainable solution on this issue. Therefore, we emphasize the necessity for protection of all ethnicities on a legal basis by means of a supervising body. Each individual should be guaranteed access to all human rights.
6. *Recognizing* the right of returning home of all refugees and IDP's and their right of reclaiming their property.
7. *Stressing* once again that claims to a greater Albania or the existence of two Albanian states are unfounded and can never be subject to discussion. The integrity of the borders of The Republic of Macedonia, The Republic of Albania and The Republic of Montenegro will remain intact. We engage ourselves to keep on respecting the Border Agreement of 2001.

Reflecting the common view of our Balkan region, these minimum standards are necessary to guarantee the peace and stability in the Balkans.



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



**VN-KANTOREN
VOOR BELGIË**



**VERENIGDE NATIES
UN OFFICE**

Brussel
T.+32-2-513-22-51
www.un.org



UNHCR

Bureau van de Hoge
Commissaris van de
Verenigde Naties voor
Vluchtelingen
Regionaal Bureau voor
België, Luxemburg en
de Europese Instituties
T.+32-2-649-01-53
belbr@unhcr.org
www.unhcr.org



FAO

Voedsel- en Landbouw-
organisatie Verbindingsbureau
met de EU en België
T.+32-2-204-07-40
fao_lobr@fao.org
www.fao.org



ILO

Internationale
Arbeidsorganisatie
Bureau voor de Europese
Unie 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
T.+32-2-502-98-25
haveauxd@unaids.org
www.unaids.org



UNODC

Bureau van de VN voor
Drugs en Criminaliteit
T.+32-2-289-51-75
piero.bonadeo@unodc.org
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
pvantorre@cris.unu.edu
www.cris.unu.edu



UNEP

Milieuprogramma van
de VN Verbindingsbureau
voor de Europese Unie
T.+32-2-213-30-50
info@unep.be
www.unep.org



WHO

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



UNFPA

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



WIPO

Wereldorganisatie voor
Intellectuele Eigendom
T.+32-2-213-14-40
bucob@wipo.int
www.wipo.int



UN-HABITAT

Programma van de Verenigde
Naties voor Menselijke
Nederzettingen
Verbindingsbureau met
de Europese Unie en België
T.+32-2-503-35-72
unhabitat.admin@skynet.be
www.unhabitat.org



WERELDBANK

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