



- De Chemische Wapens Conventie
- De EU-VN samenwerking in Tsjaad en de Centraal-Afrikaanse Republiek
- De Doha-conferentie
- De klimaatconferentie in Poznan

Jaargang 33, nr. 148, 2009/I

**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 33 – 2009/I – nr. 148

## **Zetel**

Vereniging voor de Verenigde Naties  
Blijde Inkomststraat 5, B-3000 Leuven, België  
Tel. +32 16 32 87 37  
E-mail: [info@vvn.be](mailto:info@vvn.be)  
Website VVN: <http://www.vvn.be>

## **Verantwoordelijke uitgever**

Prof. Dr. Jan Wouters, Voorzitter  
Leuven Centre for Global Governance Studies  
Blijde Inkomststraat 5, 3000 Leuven  
Tel. +32 16 32 87 33 – fax +32 16 32 87 26  
[jan.wouters@ggs.kuleuven.be](mailto:jan.wouters@ggs.kuleuven.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](mailto:veronique.joosten@ua.ac.be)

## **Redactiecomité**

Francis Baert (UNU-CRIS) – Sven Biscop (Egmont) – David Crikemans (UA)  
– Jan De Bisschop – Melanie De Groof (Universiteit Maastricht) – Ria Heremans (VVN) – Louis-Alfons Nobels – 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-  
verwante onderwerpen. De volledige auteursrichtlijnen zijn beschikbaar bij  
de hoofdredacteur en op de website.

## **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



## Editio

In het eerste nummer van Wereldbeeld in het nieuwe kalenderjaar blikken we met de VVN graag kort even terug op de afgelopen 12 maanden, en op wat u en ons in die periode onder meer heeft bezig gehouden. Op vlak van het wereldgebeuren kunnen we voor 2008 niet om een aantal bijzondere gebeurtenissen en nieuwsfeiten heen: een globale voedselcrisis, grote stormen op de internationale financiële markten, de historische verkiezing van Barack Obama in de VS, conflicten in Afghanistan, Georgië, Congo, Israël en elders, terreuraanslagen in Indië, een uit de hand lopende crisis in Zimbabwe, om er maar enkele van te noemen.

De VVN beleefde eveneens een druk 2008. We mogen tevreden terugblikken op het avondconcert van Liebrecht Vanbeckevoort naar aanleiding van 60 jaar Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (december) met tussenkomsten van Minister Karel De Gucht, Antonio Vigilante (Director UN/UNDP Brussels), Christine Van Den Wyngaert (intussen verkozen tot rechter aan het Internationaal Strafhof) en Marc Bossuyt (voorzitter Grondwettelijk Hof), maar zeker ook naar alweer een succesvolle editie van de VVN interuniversitaire Model United Nations (november, over het conflict in Georgië) en de uitgave van een vijfde VVN-monografie *Mensenrechten. Actuele Brandpunten* in de reeks 'Wereldvisie', die op bovenstaand concert werd voorgesteld aan het publiek. Daarnaast is de VVN erin geslaagd een uitgebreide kalender aan te bieden met een voldoende gevarieerd programma om een ruim publiek te kunnen aanspreken. Hierin was uiteraard nog steeds aandacht voor de klassieke VVN-activiteiten, zoals lunchlezingen, debatten en vormingsseminaries voor ambtenaren of onderwijzend personeel. De redactie van *Wereldbeeld* kan terugblikken op vijf bijzonder goede nummers (waaronder het themanummer over mensenrechten).

Helaas moest VVN op 6 juli 2008 afscheid nemen van zijn ere-voorzitter Walter Pincket. Walter was naast gewezen Secretaris-generaal van de Britse Kamer voor Koophandel in België en Luxemburg ook één van de pioniers van de VVN, één van haar trouwste en actiefste leden, en één van haar meest dynamische krachten. Zijn tussenkomsten werden gekenmerkt door het intellect en de rake opmerkingsgave die hem eigen waren en door zijn oprechte dienstbaarheid aan de vereniging. In de jaren '80 was Walter voorzitter van de vereniging, een bevestiging van zijn geloof in de waarde van VVN als informatiebron en denktank over de VN. Tot in 2003 bleef hij actief als ondervoorzitter, maar ook nadien bleef hij trouw present geven op talrijke activiteiten en werkvergaderingen. Hij zal de vereniging blijven als een belezen en minzaam man, met een scherp verstand en kennis van zaken.

De VVN kijkt reikhalzend uit naar 2009, waarin zij samen met haar leden verder aandacht wenst te besteden aan de ontwikkelingen die zich zullen voordoen op de vele fronten waarop de VN wereldwijd werkzaam zijn. 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 jaarlijkse lidmaatschapsbijdrage. Mogen wij – zo u dit nog niet gedaan heeft – u vriendelijk vragen het **jaarlijks lidgeld van 25 €** (15 € voor jongeren tot 25 jaar) te willen storten op rekeningnummer 001-0468369-32 (met vermelding van uw naam, lidgeld, en het jaar).

Wij zijn u in elk geval dankbaar voor uw blijvende steun en belangstelling als trouw VVN-lid, en hopen dat 2009 er ook voor u veelbelovend mag uitzien.

Jan Wouters, voorzitter  
Louis-Alfons Nobels, secretaris



## Inhoud

|                                                                                                                                                                                                                                              |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Editio<br><i>Jan Wouters &amp; Louis-Alfons Nobels</i>                                                                                                                                                                                       | 1  |
| Uitdagingen voor de Chemische Wapens Conventie in het tweede decennium<br><i>Jean Pascal Zanders</i>                                                                                                                                         | 3  |
| Ius cogens: verstrikt in <i>eigen wijsheid</i> ?<br><i>Wendy De Bondt &amp; Els De Busser</i>                                                                                                                                                | 10 |
| De EU, België, Vlaanderen en de VN: België rapporteert aan het Comité voor de uitbanning van discriminatie tegen vrouwen<br><i>Marie-Noëlle Veys</i>                                                                                         | 15 |
| In de kijker: Multidimensioneel crisisbeheer: de EU-VN samenwerking in Tsjaad en de Centraal Afrikaanse Republiek<br><i>Alexander Mattelaer</i>                                                                                              | 20 |
| Opinie: Regulation and reduction of armament and armed forces: the role of the Security Council<br><i>Cliff Farhang Pajouh</i>                                                                                                               | 27 |
| Interview: <i>Ik ben een activist voor waardig werk</i> : Juan Somavia, directeur-generaal van de Internationale Arbeidsorganisatie in de kijker<br><i>Dirk Barrez i.s.m. Jessie Van Couwenberghe, Annick Deruyver &amp; Thomas Heirbaut</i> | 32 |
| Special: perspectieven op de Doha-conferentie                                                                                                                                                                                                |    |
| – <i>Financing for development</i> : routinewerk in crisistijd (een NGO-perspectief)<br><i>Rudy De Meyer</i>                                                                                                                                 | 36 |
| – De Doha-conferentie over ontwikkelingsfinanciering en de strijd voor de VN (een academisch perspectief)<br><i>Dries Lesage</i>                                                                                                             | 42 |
| Actualiteit: De VN Klimaatconferentie in Poznan, Polen: <i>Ready for REDD?</i><br><i>Evelien Nienhuis</i>                                                                                                                                    | 46 |
| Actualiteit: Troepenakkoord Irak-VS zet punt achter Iraakse bezetting Koeweit 1990<br><i>Dirk Leurdijk</i>                                                                                                                                   | 50 |
| Extra: VVN Model United Nations 2008: Balans na drie dagen onderhandelen ...<br><i>Louis-Alfons Nobels</i>                                                                                                                                   | 52 |
| Boekenrubriek<br><i>Francis Baert</i>                                                                                                                                                                                                        | 60 |
| Nieuws in het kort<br><i>Neri Sybesma-Knol</i>                                                                                                                                                                                               | 62 |
| VN-kalender<br><i>Piet Willems</i>                                                                                                                                                                                                           | 67 |



# Uitdagingen voor de Chemische Wapens Conventie in het tweede decennium

door Dr. Jean Pascal ZANDERS<sup>1</sup>

De rasse vooruitgang van de wetenschap en technologie, evenals industrialisering van hun toepassingen maakten de grootschalige, moderne chemische oorlogvoering – voor het eerst toegepast tijdens de Eerste Wereldoorlog – mogelijk. De morele verontwaardiging na de wapenstilstand droeg bij tot de onderhandeling van het Protocol van Genève in 1925, dat het gebruik van zowel chemische als biologische wapens in oorlog verbiedt. Het document behoort tot het oorlogsrecht, dat tot doel heeft de gevolgen van de vijandelijkheden te temperen, en beperkt daarom de voorbereidingen voor chemische oorlogvoering – onderzoek, ontwikkeling, productie, opslag, training, enz. – niet. Het zou nog tot 1992 duren vooraleer de internationale gemeenschap een allesomvattend ontwapeningsakkoord voor scheikundige wapens kon bereiken. In januari 1993 werd de Chemische wapens Conventie (CWC) geopend voor ondertekening en zij werd op 29 april 1997 van kracht, 180 dagen na het neerleggen van het 65ste instrument van ratificatie.



Bron: <http://www.un.org>

## Het ontwapeningsregime na 11 jaar

In september 2008 telt de CWC 184 verdragspartijen. Vier landen hebben haar ondertekend, maar nog niet geratificeerd. Zeven Staten hebben het verdrag niet ondertekend.<sup>2</sup> Ter vergelijking, het Nucleaire Non-proliferatieverdrag – het meest succesvolle globale wapenbeheersingsakkoord – telt sinds 1970, jaar waarin het van kracht werd, 188 partijen. Het Biologische en Toxine Wapenverdrag (van kracht sinds 1975) heeft momenteel 162 verdragspartijen. Een intensief actieprogramma sinds 2003 om te komen tot volkomen universaliteit verklaart mee de snelle groei aan partijen bij de CWC.

De CWC stelt een allesomvattend verbod op de ontwikkeling, productie, opslag en het gebruik van chemische wapens in en bezitters van chemische wapens moeten hun voorraden binnen duidelijke termijnen vernietigen. Het verbod steunt op het zogenaamde

criterium van algemeen doel. Als dusdanig worden niet de chemicaliën op zich verboden, maar wel de doeleinden waartoe ze kunnen worden aangewend. Per definitie is het gebruik van een toxische substantie verboden, met uitzondering van de limitatieve lijst aan doelstellingen opgesomd in de conventie. Deze benadering van het verbod biedt twee belangrijke voordelen. Ten eerste, legitieme activiteiten kunnen zonder problemen worden ondernomen (in zekere gevallen kunnen zij het voorwerp uitmaken van verificatiemaatregelen); in geval van twijfel moeten de economische actoren er altijd van uitgaan dat de activiteit verboden is en bijgevolg advies inwinnen. Ten tweede, in geval van de ontwikkeling van nieuwe toxische stoffen komen deze zonder uitzondering binnen de reikwijdte van de CWC. Op deze wijze blijft het verbod actueel. Alle uitrusting nodig voor de chemische oorlogvoering (munitiën, overbrengingsmiddelen, vullingsinstallaties, enz.) is eveneens verboden.





Photo # 860 UN Photo/MichelClaude  
Secretaris-generaal Boutros-Ghali woont de ondertekening  
van het CWC bij in Parijs op 1 januari 1993.

De CWC richtte de Organisatie voor het Verbod op Chemische Wapens – een permanente internationale structuur beter bekend onder zijn Engelse acroniem, OPCW – op om te waken over de uitvoering van de verdragsbepalingen. Alle verdragspartijen zijn automatisch lid van de OPCW. Zij is in Den Haag gevestigd en telt drie organen, de Conferentie van de Verdragspartijen, de Uitvoerende Raad en het Technische Secretariaat. De Conferentie van de Verdragspartijen is het hoogste beslissingsorgaan en elke Staat heeft er een stem. Zij komt eens per jaar bijeen in gewone sessie, maar kan ook in bijzondere sessies vergaderen. Om de vijf jaar vergadert ze als toetsingsconferentie, waarbij de werking van de CWC wordt geëvalueerd, de verdragsbepalingen worden geïnterpreteerd in het licht van verdragsrelevante evoluties (bv., nieuwe wetenschappelijke of technologische ontwikkelingen), en de toekomstige uitdagingen worden ingeschat en werkprogramma's vastgelegd. Indien de tekst van de conventie moet worden gewijzigd kan de Conferentie van de Verdragspartijen ook als amenderingsconferentie bijeenkomen. De Uitvoerende Raad, die uit 41 verdragspartijen bestaat, komt meermaals per jaar bijeen. Het Technische Secretariaat, tenslotte, staat de Conferentie en de Uitvoerende Raad bij en organiseert de verificatie van de naleving van de verdragsbepalingen. Het onderhoudt ook contact met de Nationale Autoriteit, die elke verdragspartij verplicht is op te richten.

Een belangrijk onderdeel van de conventie is het verificatieregime. Deze steunt op twee grote pijlers, namelijk het regelmatig rapporteren door de verdragspartijen (via de Nationale Autoriteit) van relevante activiteiten en voorraden aan toxische chemicaliën en de controle op de juistheid van de overgemaakte gegevens door het Technische Secretariaat, enerzijds, en de organisatie van inspecties ter plaatse

door internationale inspecteurs van de OPCW, anderzijds. Dergelijke inspecties grijpen plaats waar scheikundige munitieën worden opgeslagen of vernietigd en in de industrie.

Verder verplicht de CWC alle verdragspartijen om nationale legislatieve maatregelen te nemen om de verboden en verplichting uit het verdrag toepasbaar te maken op individuen en rechtspersonen. Zij onderneemt ook activiteiten om verdragspartijen te beschermen en assistentie te verlenen in geval van een scheikundige aanval of een dergelijke dreiging. Het Technisch Secretariaat heeft ook een reeks initiatieven genomen ter bevordering van technologische en wetenschappelijke uitwisseling en het opbouwen van bepaalde relevante capaciteiten in ontwikkelingslanden.

## De tweede toetsingsconferentie

De tweede toetsingsconferentie vond van 7 tot 18 april 2008 plaats in Den Haag.<sup>3</sup> 114 verdragspartijen namen eraan deel. Een mislukking werd ternauwernood vermeden door op de laatste dag de klok stil te zetten en een consensusdocument werd in de vroege ochtend van 19 april aangenomen. Een ontwerpdocument was in voorbereiding sinds juli 2006, maar een breuklijn ontstond met de Groep van Niet-Gebonden Landen (meestal ontwikkelingslanden), die hun eisen niet voldoende weerspiegeld zagen. Een woord-voor-woord onderhandeling kon nooit tijdig tot een slotdocument voeren, waardoor op de voorlaatste dag een groep van 20 Staten zich afzonderde om een tekst uit te schrijven. Om 4 uur 's ochtends op 19 april kregen de andere delegaties het ontwerp en hadden amper een uur om de 32 pagina's door te nemen. Tegen zes uur werd het slotdocument aangenomen.<sup>4</sup>

Een deel van de problematiek had te maken met de pogingen van de geïndustrialiseerde landen om de CWC meer om te vormen tot een non-proliferatieregime, omdat volgens hen de dreiging is geëvolueerd sinds het einde van de onderhandelingen in 1992. Een van de gevolgen van die visie is dat het zwaartepunt van de inspecties op de scheikundige industrie van het noorden naar het zuiden zou verschuiven. Gezien de verdragspartijen zelf de kost van de inspecties moeten dragen (bovenop de jaarlijkse bijdragen tot het budget van de OPCW volgens de verdeelsleutel van de VN) zou die evolutie een belangrijke meerkost voor de ontwikkelingslanden betekenen. Deze laatsten merkten tevens op dat de vernie-

tiging van de chemische arsenalen (voor het overgrote deel in Rusland en de Verenigde Staten – zie hieronder) achterloopt op de tijdsplanning voorzien in de conventie en bijgevolg prioritair is. Zij hamerden tevens op de gebrekkige uitvoering van de bepalingen in verband met internationale coöperatie en technologische en wetenschappelijke uitwisselingen voor vreedzame doeleinden. De Niet-Gebonden Landen waren tevreden met de compromistekst omdat de grondslagen van het verificatieregime werden gevrijwaard, terwijl de geïndustrialiseerde Staten genoeg konden nemen met de idee dat de toekomstige herziening van de principes van het verificatieregime niet werd uitgesloten.<sup>5</sup>

## Uitdagingen voor de toekomst

De CWC staat voor een groot aantal uitdagingen, die de toetsingsconferentie uitvoerig bediscussieerde. Zij hebben ondermeer te maken met de evolutie van de dreiging, vooral in het licht van de mogelijkheid dat terroristen eerder dan Staten chemische wapens zouden kunnen gebruiken; de functies van de conventie na de vernietiging van alle gekende voorraden chemische wapens; de reeds vermelde onderscheiden prioriteiten tussen de geïndustrialiseerde Staten, die vooral oog hebben voor de veiligheidsdimensie, en de ontwikkelingslanden, die meer geïnteresseerd zijn in internationale samenwerking en technologietransfers (hetgeen voor de geïndustrialiseerde landen een proliferatierisico inhoudt); de nood om adequate nationale wetgeving in alle verdragslanden te hebben, vooral met het oog op het toepasbaar maken van de verbodsbepalingen op individuen en economische actoren; het budget en personeelsbeleid; enz.

Binnen het bestek van de huidige bijdrage zullen drie probleemgebieden die het voorwerp waren van discussies tijdens de tweede toetsingsconferentie worden besproken, namelijk de tijdige vernietiging van chemische munitieën, de zogenaamde niet-dodelijke wapens, en de impact van wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen op de conventie. Vele waarnemers waren teleurgesteld dat die materies niet ten gronde werden of konden worden besproken en zij vrezen dat het uitstel van besluitvorming de CWC fundamenteel kan schaden. In elk geval, de kwesties zullen onvermijdelijk terugkeren tijdens de derde toetsingsconferentie voorzien voor 2013.

## De tijdige vernietiging van munitie

Zes verdragspartijen hebben officieel verklaard over chemische wapens te beschikken: Albanië, India, Zuid-Korea, Libië, de Russische Federatie en de Verenigde Staten. De aangegeven totale hoeveelheid chemische agens bedraagt 71.315 ton. De grootste arsenalen bevonden zich in de Russische Federatie (40.000 ton) en de Verenigde Staten (30.000 ton). Alle Staten hebben ondertussen hun vernietigingsactiviteiten aangevat en per 30 juni 2008 had de OPCW de destructie van 28.856 ton geverifieerd. Tegelijkertijd hebben die landen gezamenlijk 8,67 miljoen stuks munitie en opslagcontainers aangegeven, waarvan er ondertussen 3,06 miljoen vernietigd zijn.<sup>6</sup> Ook rapporteerden 12 landen 65 productie-installaties voor chemische wapens, waarvan er ondertussen 42 werden vernietigd en 19 voor uitsluitend vreedzame doeleinden werden geconverteerd. Van de vier overblijvende installaties zal er één worden vernietigd en drie omgebouwd voor vreedzame doeleinde.<sup>7</sup>

Ondanks deze vooruitgang, groeit de kritiek op het trage tempo van de vernietigingsactiviteiten. Alle chemische munitieën moesten vernietigd zijn uiterlijk tien jaar na het van kracht worden van de CWC (dit is, 29 april 2007). Omdat de onderhandelaars moeilijkheden en vertragingen voorzagen, bestaat voor een bezitter van chemische wapens de mogelijkheid om uitstel van de deadline aan te vragen. De uiterste limiet is 5 jaar (29 april 2012). De andere verdragspartijen moeten over de gemotiveerde aanvraag oordelen en kunnen bijkomende voorwaarden opleggen. Op dit moment heeft enkel Albanië zijn volledige voorraad aan chemicaliën (16 ton) vernietigd in een operatie die liep tussen februari en juli 2007 met technische en financiële assistentie van de Verenigde Staten.<sup>8</sup> Alle andere bezitters van chemische munitieën hebben de deadline van 2007 gemist, maar met uitzondering van de Russische Federatie en de Verenigde Staten, verwacht men dat zij de ultieme deadline van 2012 zullen halen.

De grondoorzaak van de problemen ligt bij het feit dat de vernietiging van chemische munitieën veel complexer en duurder is dan hun productie. Oude methodes om ze te dumpen in zeeën, rivieren en andere binnenwateren of te begraven zijn door de CWC verboden. Daarenboven stelt de conventie expliciet dat bij de destructie de hoogste prioriteit moet worden gegeven aan de veiligheid van mensen en dat de vigerende milieuwetgeving in een verdragspartij strikt moet worden nageleefd. Omwille van de



hoge risico's bij transport hebben zowel Rusland als de Verenigde Staten geopteerd om de vernietigingsinstallaties bij de wapendepots te bouwen. In de Verenigde Staten heeft dit geleid tot aanzienlijke vertragingen door de noodzaak om milieueffectenrapporten op te stellen voor elk van de locaties in overeenstemming met de wetgeving van de staat waar de voorraad ligt. Verbranding – destijds beschouwd als de goedkoopste en efficiëntste methode – werd snel bijzonder controversieel omwille van de dioxine uitstoot, waardoor de overheid via gerechtelijke procedures verplicht werd alternatieve methoden te ontwikkelen en op sommige plaatsen nog maar amper met de vernietiging of zelfs met de bouw van de installatie begonnen is. Budgettaire krapheid is een andere oorzaak, waardoor minder personeel werd aangeworven en activiteiten verder in de tijd worden gespreid. Recent produceerde het Departement van Defensie projecties waarbij de vernietigingsactiviteiten niet voor 2024 zouden afgelopen zijn, hetgeen aanleiding heeft gegeven tot een rechtszaak van enkele staten om het Departement te dwingen de door het Congres vastgelegde deadline van 2017 na te leven.<sup>9</sup>

Daar waar de Verenigde Staten reeds in de jaren tachtig begonnen waren met de destructie van munitieën, begon Rusland zeer laat eraan. Na het uiteenvallen van de Sovjet Unie ging het land door een lange economische depressie, waardoor het eenvoudigweg niet over de middelen beschikte om de vernietigingsinstallaties te bouwen. Financiële hulp kwam van de Europese Unie en de Verenigde Staten, maar de initiële hoofdbekommernis was het vrijwaren van de voorraden van diefstal door terroristen, separatisten of criminele groeperingen. Hoge bureaucratische obstakels moesten uit de weg worden geruimd (zo werd onder meer een zware invoertaks geheven op de buitenlandse financiële steun, waardoor weinig overbleef voor de eigenlijke doelstellingen). Russische experts discussieerden lang over de te verkiezen vernietigingsmethode, niet in het minst omdat ze economisch relevante restproducten wensten in plaats van puur afval. Enkele voorstellen waren evenwel voor de internationale gemeenschap problematisch omdat ze niet de in de CWC vereiste onomkeerbaarheid van het vernietigingsproces garandeerden. Tot slot speelt ook de bevolking die leeft rondom en van de munitiedepots een belangrijke rol in het besluitvormingsproces, deels uit ecologische bezorgdheid, maar in belangrijke mate ook omwille van de impact op de lokale tewerkstelling en kwaliteit van huisvesting. In diverse gevallen moest de centrale overheid verbintenissen tot plaatselijke infrastructuurwerken aangaan, vooraleer het de toe-

stemming van lokale overheden kreeg om de vernietigingsinstallatie te bouwen. De buitenlandse geldschietters waren evenwel niet bereid om deze meerkost te helpen financieren, hetgeen verdere complicaties met zich meebracht in het licht van de economische crisis. Momenteel boekt Rusland gestaag vooruitgang en de politieke leiders en programma-verantwoordelijken maken zich sterk dat de ultieme tijdslimiet van 2012 zal worden gehaald.

Tijdens de tweede toetsingsconferentie van de CWC uitten diverse delegaties hun bezorgdheid over de vertragingen, maar dreven de kwestie nog niet op de spits. Op de derde toetsingsconferentie, voorzien voor 2013, zal de vernietiging van chemische munitieën een bijzonder heet hangijzer vormen omdat dan het bezit van chemische munitieën zal neerkomen op een belangrijke materiële inbreuk op de conventie. Bovendien tast de situatie het basisprincipe van gelijke rechten en plichten voor elke verdragspartij aan, hetgeen zal voeden in discussies over andere gedeelten van de CWC (waaronder technologietransfers en wetenschappelijke samenwerking voor vreedzame doeleinden). Allicht zal de OPCW beslissen om de zaak te regulariseren mits de Verenigde Staten (en mogelijkerwijs Rusland) een aantal strenge voorwaarden aanvaarden. De Directeur-generaal van de OPCW, Rogelio Pfrter, lanceerde alvast de idee om tegen 2012 een speciale conferentie van de verdragspartijen eraan te wijden.

Een ander punt is de vernietiging van chemische munitieën achtergelaten door een vroegere bezetter op het territorium van een andere verdragspartij. Volgens de CWC zal die vroegere bezetter de kost van hun vernietiging dragen. Een heikel punt is het grote aantal scheikundige wapens achtergelaten door Japan in China tijdens de Tweede Wereldoorlog (4 tot 7 honderdduizend stuks volgens Japan; om en bij de 2 miljoen volgens China). Tijdens de toetsingsconferentie beschuldigde China Japan ervan tot op heden nog geen enkel stuk munitie te hebben vernietigd.<sup>10</sup> In oktober 2007 meldde de Japanse pers een enorm corruptieschandaal in de Japanse organisatie die verantwoordelijk is voor de destructie in China; in april 2008 (na afloop van de toetsingsconferentie) werden vier leidinggevende personen gearresteerd.<sup>11</sup> Japan dient het programma nu volledig te herzien.

## De groeiende controverse over zogenaamde niet-dodelijke wapens

De controverse over het toelaten van toxische chemicaliën voor ordehandhaving en de controle van





rellen gaat terug tot de onderhandelingen van de CWC. Enerzijds gebruiken de Amerikanen een chemische stof die ook tijdens de Eerste Wereldoorlog als gifgas was ingezet in cocktails voor de doodstraf via inspuiting (ordehandhaving); anderzijds gebruiken de politiediensten van vele landen traangassen en andere irriterende chemicaliën bij oproer. Zoals eerder al beschreven, de definitie van een chemisch wapen steunt op het criterium van algemene bestemming. Artikel II beschrijft verder een toxisch agens als eender welk chemisch product dat door zijn chemische actie op de levensprocessen mensen en dieren kunnen doden, tijdelijk uitschakelen of permanent letsel toebrengen. Dit betreft all chemicaliën ongeacht hun oorsprong of productiewijze. Onder de doeleinden die niet verboden zijn, is er *ordehandhaving met inbegrip van plaatselijke oproercontrole*. Een agens voor oproercontrole wordt verder omschreven als eender welk chemisch product dat bij mensen snel de zintuigen irriteert of hen fysisch incapabel maakt en waarvan de effecten korte tijd na het einde van de blootstelling verdwijnen. Het agens mag daarboven niet voorkomen in een van de drie lijsten met chemicaliën die aan de CWC zijn toegevoegd. Met andere woorden, de conventie beschouwt dergelijke scheikundige producten niet als een chemisch wapen, op voorwaarde dat de aard van het agens en de voorradige hoeveelheden overeenstemmen met het doel van oproercontrole. Het is bijzonder belangrijk op te merken dat *letaliteit* geen criterium is voor de definitie van een chemisch wapen in de CWC.

In de Verenigde Staten bestaat evenwel een deceniaoude interpretatie die chemische wapens gelijkstelt met *dodelijke* chemische wapens. Antiplant agentia en irriterende substanties vallen buiten hun concept (waardoor Amerikanen vaak zullen ontkennen dat ze chemische oorlog voerden in Vietnam tijdens de zestiger en zeventiger jaren). In 1975, na het einde van de Amerikaanse betrokkenheid in de oorlog in Zuid-Oost Azië vaardigde de toenmalige president, Gerald Ford, *Executive Order* 11850 uit, dat het gebruik van herbiciden en irriterende agentia voor oproerbestridding in oorlog verbiedt, maar niettemin in een aantal uitzonderingen die tot doel hebben mensenlevens te redden voorziet.<sup>12</sup> Als voorwaarde voor de ratificatie van de CWC stelde de Senaat evenwel dat de president moet certifiëren dat de Verenigde Staten niet door de CWC zijn gebonden met betrekking tot het gebruik van agentia voor de oproerbestridding bij militaire operaties in vredes-tijd, en vredeshandhavingoperaties op vraag van een andere Staat of onder Hoofdstuk VII van het Handvest van de VN. Daarenboven mag hij geen enkele

maatregel mag nemen die *Executive Order* 11850 zou veranderen of vernietigen.<sup>13</sup> Deze bepalingen kwamen neer op een *de facto* reserve ten aanzien van een cruciale verdragsbepaling (hetgeen verboden is onder Artikel XXII van de conventie).

Het voorbehoud zorgde voor de nodige internationale ophef en discussie, maar de meeste waarnemers berustten in het feit dat dit de prijs was voor de ratificatie door een zeer militant Republikeins Congres en dat de praktijk het probleem allicht academisch zou maken. Echter vier maanden na het inwerking treden van de CWC dropten Amerikaanse helikopters traangas op betogers om troepen van de *Stabilisation Force* (SFOR) te onttrekken in de Bosnisch-Servische stad van Brcko. De concepten van ordehandhaving en vooral *plaatselijke* oproercontrole vergden verduidelijking. Ook de methode van verspreiden leek meer op die van een militaire operatie dan van een politieactie.<sup>14</sup> In de context van vredesoperaties onderging het begrip *ordehandhaving* sindsdien een zekere verbreding om gebieden onder controle van vredeshandhavers (die vaak politionele taken vervullen) binnen de definitie te brengen.

Op 26 oktober 2002 beëindigden speciale eenheden de gijzeling van theaterbezoekers in Moskou door het gebruik van een scheikundig agens (mogelijk fentanyl, gebruikt in anesthesie, of een variant, carfentanyl, waarmee grote zoogdieren worden verdoofd) waarbij uiteindelijk 129 gijzelaars stierven.<sup>15</sup> Dit incident veroorzaakte andere bezorgdheid met betrekking tot de CWC. Hoewel er een sterk argument voorhanden was om het gebruik van het agens te kwalificeren als ordehandhaving, bestond er grotere twijfel of de ingezette speciale eenheden traditioneel verantwoordelijk zijn voor dergelijke taken. De vraag impliceerde dat Rusland militaire troepen heeft die getraind zijn in de toepassing van toxische chemicaliën in gevechtssituaties. Daarenboven had Rusland nagelaten om de aard van het agens voor oproercontrole evenals de voorhanden zijnde hoeveelheden aan de OPCW te melden, zoals verplicht door de CWC, hetgeen het vermoeden deed rijzen dat Rusland niet verklaarde stocks chemische agentia beschikte. Tot op heden is de precieze aard van het agens publiekelijk onbekend, maar Rusland heeft naar verluid in de OPCW een toelichting over de interventie achter gesloten deuren gegeven die de bezorgdheid van andere verdragspartijen getemperd, zo niet weggenomen heeft. Dit voorval toont niettemin aan dat ondanks de benaming van niet-dodelijk agens de grenzen tussen een effectieve, niet-dodelijke en een dodelijke dosis zeer dicht bijeen liggen. Doordat de dosis op het terrein moeilijk te controle-



ren is, zal hun toepassing altijd een zeer hachelijke onderneming blijven.

Terwijl beide voorvallen de bezorgdheid van een aantal onderhandelaars over de impact van de uitzonderingsbepalingen voor agentia voor oproercontrole op de conventie lijken te bevestigen, geven een reeks andere ontwikkelingen aanleiding tot groeiende ongerustheid voor de toekomst van de CWC. De afloop van de Moskouse gijzelingsactie wijst op een belangrijk semantisch verschil tussen de terminologie in de CWC (agens voor oproercontrole) en een uitschakelingsagens (*incapacitating agent*), waarover de conventie behalve in de definitie van een toxisch agens niet spreekt. Van de Verenigde Staten is geweten dat ze diverse biochemische uitschakelingsagentia ontwikkelen voor gebruik in oorlog als onderdeel van hun uitgebreid programma inzake zogenaamde niet-dodelijke wapens. Hiertoe behoren exotische suggesties, zoals een agens dat soldaten elkaar wederzijds fysiek aantrekkelijk zou maken, evenals de meer gangbare voorstellen betreffende kalmerende stoffen (die de reactietijd van soldaten sterk verhogen) of slecht riekende chemicaliën, die het nodig maken een positie te verlaten. Het onderwerp was al altijd heikel in de context van de CWC. Hoewel Zwitserland een belangrijk werkdocument voorlegde<sup>16</sup>, bleef de discussie van de problematiek beperkt en sneuvelde voorgestelde tekst in het compromis over het slotdocument. Diverse vertegenwoordigers van niet-gouvernementele organisaties en externe waarnemers beschouwen deze uitkomst als de grond van hun teleurstelling in de uitkomst van de toetsingsconferentie. Zij vrezen voor een toekomstige wapenwedloop indien de CWC niet snel uitsluitel geeft over de legale status van deze zogenaamde niet-dodelijke chemische wapens.

## 8

### De impact van wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen op de conventie

De vooruitgang in de biochemische wetenschappen en de technologische toepassingen versnelt almaar. Wetenschappers en de industrie kunnen steeds sneller nieuwe chemicaliën synthetiseren en testen; via de principes van de nanotechnologie kunnen moleculen haast atoom per atoom worden opgebouwd. Daarenboven convergeren scheikunde en biologie steeds meer, met als gevolg dat de levensprocessen in detail kunnen worden gemodelleerd en synthetische varianten van levende organismen kunnen worden gecreëerd. Op grond van die inzichten ontwikkelt

men ook nieuwe overbrengingsmiddelen, waarmee bijvoorbeeld medicijnen heel gericht op een deel van de genetische code kunnen worden gericht. De voordelen zijn duidelijk en immens. Helaas, die kennis, technieken en vaardigheden kunnen ook gemakkelijk misbruikt worden voor de ontwikkeling van biochemische wapens.<sup>17</sup>

Door het criterium van algemene bestemming vallen de nieuwe producten onder het algemene verbod op chemische wapens indien er geen legitiem doeleinde kan worden aangetoond. Maar zelfs indien de toepassing volkomen gewettigd is, dan stellen er zich wezenlijke problemen voor het verificatieregime. De OPCW dient de ontwikkelingen heel nauw op de voet te volgen, niet alleen op het niveau van de wetenschappelijke adviesraad (die bestaat uit vooraanstaande experts), maar ook op dit van de inspecteurs en de analisten van de rapporten. Echter, de instrumenten die ze gebruikt bij inspecties moeten door de verdragspartijen worden aanvaard, hetgeen een probleem schept om de inspecteurs te laten verrekken met de allerlaatste technologieën.

De nieuwe ontwikkelingen hebben ook een impact op de productiewijze in de chemische sector. Daar waar vroeger zeer grote installaties met uitgebreide veiligheidsdispositieven nodig waren voor de groot-schalige aanmaak van toxische stoffen, heeft de industrie reeds vandaag een veel grotere flexibiliteit omdat de benodigde productiecapaciteit modulair kan worden opgebouwd. Hierdoor kan enerzijds een constante productie van een bepaalde chemische stof worden aangehouden die onder de drempelwaarden vallen voor rapportering aan de OPCW en anderzijds zeer snel een reusachtige productiecapaciteit voor chemische wapens worden opgebouwd zonder dat de inspecties daar een aanwijzing toe vonden. Door de veelheid aan nieuwe chemicaliën en de verschuiving van productiecapaciteit naar ontwikkelingslanden veranderen er ook een aanzienlijk aantal parameters voor de berekening van het relatief aandeel aan jaarlijkse inspecties per land of regio. Zoals reeds aangestipt, bij de bespreking van de tweede toetsingsconferentie gaf die gewijzigde realiteit reeds aanleiding tot serieuze spanning tussen de geïndustrialiseerde en ontwikkelingslanden. De gevolgen zijn niet enkel technisch, maar (vooral) ook politiek.

### Besluit

Zoals het slotdocument van de tweede toetsingsconferentie aangeeft, heeft de CWC na elf jaar een hoge



graad aan maturiteit bereikt. Vele initiële problemen in verband met de dagelijkse werking, personeelsbeleid, budgettering en planning van de OPCW werden overkomen; toch dienen hier nog serieuze inspanningen te worden geleverd. Na het eerste decennium het budget zo goed als bevroren te hebben (onder meer om efficiëntie door te drukken en verkwisting te vermijden), zullen de verdragspartijen in de toekomst de werkingskosten dienen aan te passen aan de reële noden van het verificatieregime en om de andere verplichtingen in de CWC uit te voeren.

Er is veel discussie en confrontatie binnen de CWC. Het verloop van de tweede toetsingsconferentie toonde overduidelijk aan dat zelfs uitgebreide voorbereidingen geen garantie op een succesvolle uitkomst garanderen. Hoe frustrerend dit ook moge zijn, vooral met het oog op de resolutie van zoveel uitdagingen van vandaag en diegene die zich reeds aan de horizon aftekenen, het blijft een teken van een levend verdrag waarin de verdragspartijen hun nationaal belang afwegen tegen de voordelen van internationale veiligheid. Sinds het van kracht worden van het verdrag in 1997 werd geen chemische oorlog meer gevoerd. Ondanks vele obstakels verdwijnen de gekende scheikundige arsenalen gestaag onder internationaal toezicht. Dit is een grote vooruitgang. Toch is er geen reden om op de lauweren te gaan rusten, want eens die munitie vernietigd zullen zijn, dan pas zullen de grootste uitdagingen voor de toekomstige levensvatbaarheid van de CWC zich stellen.

## Noten

- 1 Wetenschappelijk Onderzoeker, European Union – Institute for Security Studies. Deze bijdrage werd voorbereid op 15 september 2008.
- 2 Geactualiseerde informatie over de status van de CWC is te vinden op de website van de OPCW, URL <<http://www.opcw.org/factsandfigures/index.html#participation>>.
- 3 De eerste toetsingsconferentie had plaats van 28 april tot 9 mei 2003.
- 4 Oliver MEIER, "CWC Review Conference Avoids Difficult Issues", *Arms Control Today*, mei 2008, beschikbaar via URL <[http://www.armscontrol.org/act/2008\\_05/CWC](http://www.armscontrol.org/act/2008_05/CWC)>. Het slotdocument is beschikbaar via de OPCW, URL <<http://www.opcw.org/rc2/index.html>>.
- 5 MEIER (noot 3); Richard Guthrie produceerde dagelijkse rapporten over de onderhandelingen, die geconsulteerd kunnen worden op <<http://www.cbw-events.org.uk/cwc-rep.html>>.
- 6 OPCW, *Chemical Weapons Destruction Under Way*, URL <<http://www.opcw.org/factsandfigures/index.html#CWDestructionUnderWay>>.

- 7 OPCW Executive Council, *Draft Report of the OPCW on the implementation of the Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on Their Destruction* in 2007, document EC-53/3, 26 juni 2008, p. 5. Document beschikbaar via URL <[http://www.opcw.org/docs/csp/csp13/ec5303c13crp01\(e\).pdf](http://www.opcw.org/docs/csp/csp13/ec5303c13crp01(e).pdf)>.
- 8 *Chemical Weapons Elimination in Albania*, Defense Threat Reduction Agency (DTRA), Fact Sheet, augustus 2007, beschikbaar via URL <<http://www.dtra.mil/documents/newsservices/fact-sheets/albania.pdf>>.
- 9 In Pueblo, Colorado, bijvoorbeeld, ligt een voorraad van 2600 ton mosterd gas. Volgens het huidige plan van het Departement van Defensie zouden de vernietiging beginnen in 2015 en duren tot 2020. De installatie zou gesloten worden in 2024. Dan ELLIOTT, "Colo. suing for quicker destruction of mustard gas", *Lexington Herald-Leader* (Kentucky), 2 september 2008, URL <<http://www.kentucky.com/471/story/511126.html>>.
- 10 The People's Republic of China, Position Paper: *Chemical Weapons Abandoned by Japan in China*, OPCW Second review Conference document nr. RC-2/NAT.4 (25 maart 2008), para. 4, document beschikbaar via URL <[http://www.opcw.org/docs/csp/rc2/en/rc2nat04\(e\).pdf](http://www.opcw.org/docs/csp/rc2/en/rc2nat04(e).pdf)>.
- 11 Mari YAMAGUCHI, "Scandal hits Japan's removal of WWII chemical weapons in China", *Associated Press*, 20 oktober 2007, URL <<http://beta.malaysia.news.yahoo.com/ap/20071019/tap-as-gen-japan-china-weapons-disposal-bb10fb8.html>>; en *Associated Press*, "4 arrested in scandal over Japan's removal of WWII chemical weapons in China", *International Herald Tribune*, 23 april 2008, URL <<http://www.iht.com/articles/ap/2008/04/23/asia/AS-GEN-Japan-China-Weapons-Disposal.php>>.
- 12 Executive Order 11850 – Renunciation of certain uses in war of chemical herbicides and riot control agents, 8 april 1975, document beschikbaar via URL <<http://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/11850.html>>.
- 13 U.S. Senate's Executive Resolution on Ratification of the CWC, 17 april 1997, para. 26, document beschikbaar via URL <[http://www.fas.org/bwc/us\\_cwc\\_senate\\_resolution.htm](http://www.fas.org/bwc/us_cwc_senate_resolution.htm)>.
- 14 Jean Pascal ZANDERS en John HART, "Chemical and biological weapon developments and arms control", *SIPRI Yearbook 1998: Armaments, Disarmament and International security* (Oxford University Press: Oxford, 1998), pp. 467-469.
- 15 John HART, Frida KUHLAU & Jacqueline SIMON, "Chemical and biological weapon developments and arms control", *SIPRI Yearbook 2003: Armaments, Disarmament and International security*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 660-663.
- 16 Switzerland, Riot Control and Incapacitating Agents under the Chemical Weapons Convention, OPCW Second review Conference document nr. RC-2/NAT.12 (9 april 2008), document beschikbaar via URL <[http://www.opcw.org/docs/csp/rc2/en/rc2nat12\(e\).pdf](http://www.opcw.org/docs/csp/rc2/en/rc2nat12(e).pdf)>.
- 17 De problematieken worden uitvoerig besproken in *International Union of Pure and Applied Chemistry*, "Impact of scientific developments on the Chemical Weapons Convention", *Pure and Applied Chemistry*, vol. 80, no. 1, 2008, pp. 175-200.



# Ius cogens: verstrikt in *eigen wijsheid*?

door Wendy DE BONDT & Els DE BUSSEER<sup>1</sup>

In het arrest Kadi van 3 september 2008<sup>2</sup> nuanceert het Europese Hof van Justitie de opinie van het Gerecht van Eerste Aanleg in de zaken Yusuf<sup>3</sup>, Kadi<sup>4</sup> en Ayadi<sup>5</sup>, over de verhouding tussen de Veiligheidsraad van de VN en de Europese rechtsorde. In het kader van de rechtsbescherming rond de VN-terrorismelijst creëerde het Gerecht van Eerste Aanleg de mogelijkheid om op Europees niveau beslissingen van de Veiligheidsraad aan een toetsing te onderwerpen. Met deze beslissing zorgde ze voor een trendbreuk in de gelaagdheid van de internationale rechtsorde, door toetsing van een VN-resolutie aan het ius cogens binnen haar bevoegdheid te trekken. Het Hof oordeelt nu dat het Gerecht een redeneerfout maakt en dat de suprematie van het VN-recht geen rechterlijke controle belet, zodat toevlucht tot het ius cogens overbodig lijkt.

Vraag is of er een meerwaarde zit in de mogelijkheid de Veiligheidsraad terug te fluiten en of met betrekking tot de schamele rechtsbescherming op vlak van terrorismelijsten het licht aan het einde van de tunnel met de hulp van het ius cogens kan worden bereikt.

Voor een goed begrip van een analyse van het arrest, is het belangrijk allereerst in herinnering te brengen waar de VN-terrorismelijst haar oorsprong vindt en hoe deze zich verhoudt tot de andere lijsten. Pas daarna bespreken we kort welke rechtsbeschermingsproblemen de kop opduiken in het kader van de VN-terrorismelijst om nadien de toevlucht naar het ius cogens aan een kritische analyse te onderwerpen en te beoordelen in welke mate de uitspraken in Yusuf, Kadi en Ayadi kunnen bijdragen tot een betere rechtsbescherming.

## De lijstjes opgelijst

Vanaf de jaren '70 zien verschillende initiatieven in de strijd tegen het terrorisme het levenslicht, zowel op het Europese continent, als in de VS. Vooral onder invloed van die laatste, zelf meermaals het doelwit van terroristische aanslagen, kwam er een gecoördineerde internationale respons. De Veiligheidsraad werd het orgaan bij uitstek om als architect van het wereldwijd antiterrorisme beleid op te treden.<sup>6</sup> De tussenkomst naar aanleiding van het conflict in Afghanistan en de gebeurtenissen van 11 september 2001 vormen twee belangrijke kantelmomenten in dat beleid: ze liggen aan de basis van twee VN-resoluties, die de aandacht vooral richten op de strijd tegen de financiering van het terrorisme, door de creatie van twee terrorismelijsten. Er zijn op dit moment twee lijsten die hun oorsprong vinden in een VN-resolutie.

Een eerste lijst is gebaseerd op resolutie 1267<sup>7</sup>, waarbij verplichte financiële sancties en reisverboden worden opgelegd ten aanzien van het Talibanregime in Afghanistan, later uitgebreid met leden van Al-Qaida en Osama Bin Laden.<sup>8</sup> Een Sanctiecomité wordt opgericht in wiens schoot een vrij specifieke en gerichte lijst<sup>9</sup> wordt opgesteld en toegezien op de implementatie ervan, onder verantwoordelijkheid van de Veiligheidsraad.<sup>10</sup> Aangezien het gebruik van een resolutie de lidstaten geen ruimte laat voor interpretatie, wordt de lijst bij deze resolutie in het kader

van het Europese gemeenschappelijke buitenlands- en veiligheidsbeleid geïmplementeerd door aanname van een gemeenschappelijk standpunt<sup>11</sup>, nadien uitgevoerd door een richtlijn.<sup>12</sup> In de praktijk wordt de initiële lijst geknipt en geplakt in de annex van de richtlijn, waardoor hij een exacte kloon heeft op Europees niveau. Cruciaal in dit verhaal is dat de samenstelling van de lijst niet gebeurt op Europees, maar op VN-niveau, waardoor we naar deze eerste lijst verwijzen als de VN-lijst.

Een tweede lijst is gebaseerd op resolutie 1373<sup>13</sup> waarbij algemeen de verplichting in het leven wordt geroepen financiële sancties en andere maatregelen te nemen tegen vermeende terroristen. Door het algemene karakter komt de resolutie zwaar onder vuur te liggen, daar ze gezien wordt als een vorm van wereldwetgeving vanuit de Veiligheidsraad.<sup>14</sup> Er wordt een *Counter Terrorist Committee* in het leven geroepen dat, anders dan het Sanctiecomité, niet het opstellen van een terrorismelijst tot haar takenpakket heeft.<sup>15</sup> De identificatie van terroristen en de compilatie van een lijst wordt overgelaten aan de lidstaten. Om coördinatie op EU-niveau te garanderen, wordt de resolutie opnieuw geïmplementeerd middels de aanname van een gemeenschappelijk standpunt<sup>16</sup>, uitgevoerd door een richtlijn.<sup>17</sup> Aangezien de samenstelling van deze lijst een exclusief Europees verhaal is, verwijzen we naar deze tweede lijst als de EU-lijst.

Behoudens deze twee lijsten die een oorsprong vinden in een VN-resolutie, hebben de VS nog bijko-



mende lijsten, en heeft ook het Verenigd Koninkrijk een afzonderlijke lijst met internationale terroristische organisaties. Een bespreking daarvan zou ons te ver leiden binnen het bestek van dit artikel. Een vergelijkingstabel is terug te vinden op de website van *Statewatch*.<sup>18</sup>

## Het doel heiligt de middelen?

Hoewel een efficiënte en kordate reactie op een terrorismedreiging van groot maatschappelijk belang is<sup>19</sup>, mag het ons inziens nooit ten koste gaan van fundamentele mensenrechten. Naast kritiek op de doeltreffendheid en geloofwaardigheid van de terrorismelijsten, kwam de voornaamste kritiek op de VN-lijst uit die mensenrechtenhoek. Binnen het bestek van deze bijdrage is het geenszins de bedoeling de mensenrechtenproblematiek exhaustief weer te geven. De auteurs beogen enkel te wijzen op het belang van adequate en onafhankelijke rechterlijke controle. Naast een aantal juridisch-technische discussies – zoals het al of niet geschonden zijn van het recht op eigendom en het recht op verdediging – is er immers de feitelijke situatie dat de geldkraan van een organisatie of individu zonder voorafgaand – laat staan tegensprekelijk – debat quasi volledig wordt dichtgedraaid, op een paar sporadische druppels na, vanuit de overweging in elementaire levensbehoeften als voeding, huisvesting en medische verzorging te kunnen voorzien. De impact van bevroezingsmaatregelen mag derhalve niet worden onderschat. De beslissingprocedure om iemand op de VN-lijst te zetten is vrij ambigu, weinig transparant en schijnbaar arbitrair.<sup>20</sup> Fundamentele mensenrechten als het recht op een eerlijk proces, het hoorrecht en het recht op toegang tot een rechter, worden met voeten getreden. Het doel kan de middelen in dit geval maar beperkt en tijdelijk heiligen. Het strikt geheime karakter van een eerste oplijstingsbeslissing kan rechtvaardiging vinden in het maatschappelijk belang, gekoppeld aan de overweging dat voorafgaand overleg met de betrokkenen de effectiviteit van een bevroezingsbevel zou ondermijnen.<sup>21</sup> Ons inziens moet een sterk tegengewicht worden geboden door de mogelijkheid in een onmiddellijke heroverweging van de oplijstingsbeslissing door een onafhankelijke rechtelijke instantie. De vraag bij wie hiervoor moet worden aangeklopt is echter niet makkelijk beantwoord. In eerste instantie is het logisch aan te kloppen bij degene die de belastende beslissing genomen heeft, al zal dat in dit geval niet leiden tot een onafhankelijke rechterlijke controle. Aanvankelijk was er op VN-niveau niet eens voorzien in een schrappingsproce-

dure. Pas drie jaar na de geboorte van de VN-lijst heeft het Sanctiecomité een dergelijke procedure ontwikkeld, waardoor een onderdaan zijn lidstaat kan verzoeken een schrappingsverzoek te verdedigen.<sup>22</sup>

Het moet gezegd dat deze schrappingsprocedure bezwaarlijk kan doorgaan voor een onafhankelijke rechterlijke controle van de oplijstingsbeslissing.<sup>23</sup> Bij gebrek aan een Internationaal Hof voor de Rechten van de Mens, worden nationale en regionale justitiële organen over de hele wereld dan ook steeds vaker geconfronteerd met een verzoek tot rechtelijke controle in deze materie. Dit brengt ons een stap dichterbij de tussenkomst van het Gerecht van Eerste Aanleg gevolgd door een tussenkomst van het Hof van Justitie.

## Het Orakel van Luxemburg

Voor rechterlijke controle lijken vele wegen te leiden naar Luxemburg. Heel de discussie over gebrekkige rechtsbescherming wordt nog eens doorkruist door een resem rechtsvragen in verband met de verhouding tussen de verschillende echelons. De vraag bij wie je kan aankloppen wordt aangevuld met de vraag wie gebonden is door de oplijstingsbeslissing en aan welke regels deze kan worden getoetst. Aangezien de samenstelling van de EU-lijst een exclusief Europees verhaal is, bestaat er een algemene eensgezindheid over de toepasselijkheid van de vigerende waarborgen in het Europese rechtsbestel. Dit betekent uiteraard geenszins dat zonder probleem een beroep kan worden gedaan op een adequate rechtsbescherming. Hoewel Sison noch PMOI – de twee *leading cases* met betrekking tot deze EU-lijst – zich qua rechtsbescherming in een weinig benijdenswaardige positie bevinden, hebben ze een zekere houvast om hun argumentatie op te stoelen. Hun kompanen op de VN-lijst bevinden zich zo mogelijk in een nog meer precarie situatie.



Het Europese Hof van Justitie  
Bron: <http://europa.eu/institutions/images>



In Yusuf, Kadi en Ayadi, alle drie opgenomen op de VN-lijst, bouwt het Gerecht van Eerste Aanleg (verder: het Gerecht) een trapsgewijze redenering op, waarbij eerst wordt nagegaan of Europa wel gebonden is door een VN-resolutie, alvorens de vraag over de hoegrootheid van een eventuele toetsingsbevoegdheid te behandelen.

Uitgangspunt is de vaststelling dat de EU geen partij is bij de VN en aldus ook geen adressant van haar resoluties. Op basis van artikel 25 van het VN Handvest (verder: Hv) binden resoluties enkel de lidstaten van de EU, allen ook lidstaten van de VN. Teruggrijpend naar artikel 307 EG besluit het Gerecht echter, dat de Europese Gemeenschap zichzelf onder het toepassingsgebied van de resolutie trekt door de bepaling zich te zullen houden aan de internationale verplichtingen die haar lidstaten zijn aangegaan.<sup>24</sup> In die redenering is de bindende kracht van VN resoluties door de lidstaten mee overgedragen als onderdeel van het bevoegdheidspakket. Ter ondersteuning van de suprematie van het VN-recht wordt ook artikel 103 Hv betrokken, als bevestiging van de gelaagdheid van de internationale rechtsorde: een lidstaat kan zich niet op nationaal of regionaal recht beroepen om van de tenuitvoerlegging van een resolutie af te zien.<sup>25</sup>

Op die redenering steunt het Gerecht haar initiële terughoudendheid. Het verklaarde de beoordeling van de verordening aanvankelijk buiten haar bevoegdheid aangezien deze onrechtstreeks een beoordeling van een resolutie van de Veiligheidsraad met zich zou meebrengen, wat artikel 103 Hv zou schenden. Dit zou immers met zich meebrengen dat het Gerecht een VN-instrument zo nodig buiten spel zou kunnen zetten voor wat betreft de toepassing door de EU-lidstaten. De suprematie van het VN-recht, laat dit niet toe. Integendeel, het Hof moet er mee voor zorgen dat alles wordt uitgelegd en geïnterpreteerd conform de hoogste rechtsnorm.

Een beslissing in het voordeel van de suprematie van het VN-recht en de doorwerking van de bindende kracht van een resolutie in een internationale of supranationale organisatie kunnen we enkel positief onthalen. Het zou inderdaad niet wenselijk zijn dat een groep lidstaten aan haar verplichtingen in het kader van VN-resoluties kan ontsnappen door oprichting van een internationaal of supranationaal samenwerkingsverband.<sup>26</sup>

Nochtans hoeft de erkenning van het internationaal recht niet noodzakelijk te leiden tot een verbod op rechterlijke controle in hoofde van het Gerecht of

het Hof. Het Hof van Justitie fluit het Gerecht in de samengevoegde beroepen van Kadi en de Al Barakaat International Foundation niet geheel onverwacht terug door te oordelen dat ze blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting in dit verband.<sup>27</sup> Het Hof neemt een stap terug in de redenering en vertrekt van het uitgangspunt dat het niet de resolutie, maar de verordening in uitvoering van de resolutie is, die ter controle voorligt. Rechterlijke controle naar eerbiediging van de mensenrechten bij opstelling van elke rechtshandeling van de Europese Gemeenschap raakt de fundamenteën van het Europese rechtsbestel. Het feit dat een Gemeenschapsmaatregel, zoals de verordening in kwestie, genomen is in uitvoering van een VN-resolutie doet daar geen afbreuk aan. Los van de oorsprong kan een Europese rechtshandeling altijd worden gecontroleerd door het Hof. Hoewel het op het eerste gezicht lijkt alsof het Hof de gelaagdheid van de internationale rechtsorde en de suprematie van het VN-recht aan haar laars lapt, is die stelling vanuit een internationaal-rechtelijk perspectief perfect te verdedigen. De redenering die rechterlijke controle op basis van artikel 103 Hv uitsluit was immers niet geheel zuiver aangezien ze *strijdige verplichtingen* veronderstelt, die er op dat moment nog niet waren. Het louter evalueren van een VN-resolutie omvat geen tegenstrijdige verplichtingen. Enkel wanneer het Gerecht tot de conclusie zou komen dat de oplistingsbeslissing onregelmatig genomen en de uitvoerende verordening aldus ongeldig is, creëert het op niveau van haar lidstaten een conflict. Pas dan verschijnt artikel 103 Hv rechtmatig ten tonele. De Europese lidstaten zijn dan immers genoodzaakt af te zien van de toepassing van de regel van Europees Gemeenschapsrecht die strijdig is met de VN-voorschriften. Artikel 103 laat de suprematie aan de VN en deze laatste ziet het pleit in haar voordeel beslecht.<sup>28</sup>

Als schoenmaker blijf je beter bij je leest, en in die zin ware het eleganter geweest had het Gerecht beroep gedaan op bijvoorbeeld de gebondenheid van de EU door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, om tot een mogelijke schending op basis van de rechten gewaarborgd door artikel 6 van dit Verdrag te komen.<sup>29</sup> Hiermee kan het Gerecht een sterk politiek signaal uitdragen: de EU – toch geen onbelangrijk echelon – heeft een fundamenteel probleem met de oplistingen en springt dan ook niet mee op de kar.



## Ius cogens: het licht aan het einde van de tunnel?

Ondanks de kunstmatige redenering laat het Gerecht zich niet intimideren door de suprematie van het VN-recht. Het kan dan wel de resolutie niet toetsen op conformiteit met de rechtsregels van de eigen Europese rechtsorde, het acht zichzelf wel toevoegd een toetsing te doen aan de algemeen dwingende regels van het *ius cogens*.<sup>30</sup>

Het Gerecht koos voor een omweg via de *ius cogens tunnel*. Hoewel de bypass-operatie overbodig is gebleven blijft de vraag of de toevlucht naar het *ius cogens* een meerwaarde kan bieden in het kader van de rechtsbescherming voor opgelijste organisaties of individuen, die het juridische getouwtrek kan rechtvaardigen.

*Ius cogens* is helaas geen wondermiddel. Het wordt abstract gedefinieerd als het geheel van dwingende normen waarvan geen afwijking is toegestaan en dat aanvaard en erkend is door de internationale gemeenschap van Staten in haar geheel.<sup>31</sup> Heel de discussie over de concrete inhoud van het *ius cogens* zoals gevoerd op de conferentie van Wenen, komt terug boven.<sup>32</sup> Het argument dat het gebruik ervan moeilijk is zonder duidelijke afbakening van het concept heeft zonder meer de tand des tijds doorstaan en past perfect in de huidige situatie. Behoudens overeenstemming over het verbod op genocide, agressie, onrechtmatig gebruik van geweld, rassendiscriminatie, slavernij, piraterij en kolonialisme blijft de inhoud een mysterie.<sup>33</sup> De opgelijste thema's zijn echter wel van een totaal ander kaliber dan bijvoorbeeld het recht op toegang tot een onafhankelijke rechter. Het motiverende gedeelte van de beslissing bevat geen weinig of geen aanwijzingen over welke concrete rechten het Gerecht onder de koepel brengt. Ze laat na daar een antwoord op te geven en volstaat met de mager gemotiveerde conclusie dat het *ius cogens* niet geschonden is. Op die manier is haar invulling tegelijk revolutionair en terughoudend. Talrijke auteurs spreken van een revolutionaire en progressieve houding, aangezien het Gerecht veel verder gaat dan wat gewoonlijk in de internationaal-rechterlijke literatuur als inhoud van het *ius cogens* naar voren komt.<sup>34</sup> We durven hier tegelijk van terughoudendheid spreken, als de beslissing in Yusuf, Kadi en Ayadi samen worden gelezen met een beslissing in een parallelle zaak met betrekking tot de EU-lijst. Dat er in PMOI op basis van een referentie naar het Europese niveau van rechtsbescherming tot een schending wordt besloten, en in Yusuf, Kadi en Ayadi geen schending

wordt gezien, geeft aan dat de lat van het *ius cogens* veel lager ligt dan de rechtsbescherming die in het Europese rechtsbestel wordt geboden.

## Besluit: blaffende honden bijten niet

We kunnen dus niet besluiten dat de toevlucht naar het *ius cogens* een effectief licht aan het einde van de tunnel biedt. Het *ius cogens* werd valselijk toverkracht aangemeten, waardoor de geloofwaardigheid van het Gerecht minstens de rechtszekerheid voor de rechtssubjecten werd ondermijnd. In het licht van dit alles is het arrest van 3 september 2008 een welgekomen verduidelijking, waarbij het Hof de kaarten herschudt in conformiteit met het internationale recht. Op Europees niveau worden Europese rechtshandelingen gecontroleerd op conformiteit met de regels van de Europese rechtsorde.

Het is trouwens zeer de vraag of het Gerecht het ooit zou wagen om effectief tot een schending van *ius cogens* te besluiten. Als de beslissingen in Yusuf, Kadi en Ayadi een voorbode is van wat nog komen kan, kunnen we best geen al te hoge verwachtingen hebben. Uiteindelijk vormt de trapsgewijze redenering naar *ius cogens* een flauwe beoordeling om dan tot de conclusie te komen dat er geen schending is.<sup>35</sup> Het Gerecht heeft dus geblaft naar de VN maar heeft niet gebeten. Het heeft ook niet echt tandjes om mee te bijten aangezien het niet de bevoegdheid heeft om VN-resoluties te schrappen. Het Gerecht lijkt verstrikt te zijn in haar eigen redenering. Door de vaststelling van een schending door het Gerecht is geenszins het einde van de tunnel bereikt. Vanuit het standpunt van de EU mag een vermelding op de terrorismelijst van de VN dan wel onregelmatig zijn, wanneer de betrokkene wiens bankrekening werd geblokkeerd zijn vermelding op die lijst ongedaan wil maken, moet het ganse verhaal nog eens worden overgedaan op VN-niveau. Deze route is dus langer dan verwacht. Bovendien is het nu net op dit niveau dat geen orgaan voorhanden is dat een onafhankelijke rechterlijke controle kan uitoefenen. Met het oog op de rechtsbescherming van de betrokken personen laat dus ook deze route – in de huidige constellatie – te wensen over. Het onderliggende probleem blijft dus bestaan.

De VN zou echter stappen kunnen ondernemen om de huidige constellatie van de voorgestelde route te verbeteren en aldus de rechtsbescherming van de betrokken personen te waarborgen. Hier kunnen we een lans breken voor het introduceren van een onaf-



hankelijk controleorgaan op VN-niveau dat bevoegd is voor het rechterlijk toezicht op de VN-resoluties. Dit vermijdt rechterlijke toetsingen op andere – lagere – echelons die onvermijdelijk zullen leiden tot verschillen in interpretaties, die de geloofwaardigheid en slagkracht van de VN instrumenten niet ten goede zullen komen. Een rechterlijke instantie die in een consistente interpretatie van de resoluties en controle op de uitvoering ervan kan voorzien, lijkt ons daarom een betere gids op de voorgestelde route.

## Noten

- 1 Beide auteurs zijn assistent Strafrecht en verbonden aan het Institute for International Research on Criminal Policy aan de UGent.
- 2 Hof EG C-402/05 en C-415/05, Yassin Abdullah Kadi en Al Barakaat International Foundation v. Raad van de Europese Unie, 2008.
- 3 Ger. EG T-306/01, Ahmed Ali Yusuf en Al Barakaat International Foundation v. Raad van de Europese Unie, 2005.
- 4 Ger. EG T-315/01, Yassin Abdullah Kadi v. Raad van de Europese Unie, 2005.
- 5 Ger. EG T-253/02, Chafiq Ayadi v. Raad van de Europese Unie, 2006.
- 6 P. ECKHOUT, "Community Terrorism Listing, Fundamental Rights and UN Security Council Resolutions. In Search of the Right Fit", *EuConst*, 2007/3, 183. A. HUDSO, "Not a great asset: The UN Security Council's counter-terrorism regime: violating human rights", *Berkeley Journal of International Law*, 2007, 203. A. BIANCHI, "Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion", *EJIL* 17, 2006, 883.
- 7 UNSC Resolutie 1276, on the situation in Afghanistan, U.N. Doc S/RES/1276 (1999), 15 oktober 1999. Het Europees Hof van Justitie contextualiseert de resolutie in Hof EG C-402/05 en C-415/05, Yassin Abdullah Kadi en Al Barakaat International Foundation v. Raad van de Europese Unie, 2008, § 11 e.v.
- 8 UNSC Resolutie 1333 on the situation in Afghanistan, U.N. Doc S/RES/1333 (2000), 19 december 2000. UNSC Resolutie 1363 on the situation in Afghanistan, U.N. Doc S/RES/1363 (2001), 30 juli 2001. UNSC Resolutie 1390 on the situation in Afghanistan, U.N. Doc S/RES/1390 (2002), 28 januari 2002.
- 9 J. ALMQVIST, "A Human Rights Critique of European Judicial Review: Counter-Terrorism Sanctions", *ICLQ*, 2008/57, 306.
- 10 M. WINKLER, "When Legal Systems Collide: The Judicial Review of Freezing Measures In The Fight Against International Terrorism", *Yale Law School SSS*, 2007/40, 7.
- 11 Gemeenschappelijk Standpunt van de Raad 1999/727/CFSP van 15 November 1999 concerning restrictive measures against the Taliban, *OJ*, 1999, L 294/1 Gemeenschappelijk Standpunt van de Raad 2002/402/CFSP van 27 mei 2002 concerning restrictive measures against Osama Bin Laden, the members of Al-Qaida and the Taliban and other individual groups, undertakings and entities associated with them and repeating Common Positions 96/746/CFSP, 1999/727/CFSP, 2001/154/CFSP and 2001/771/CFSP, *OJ*, 2002, L 139/4. Gemeenschappelijk Standpunt van de Raad 2003/140/CFSP van 27 februari 2003 concerning exceptions to the restrictive measures imposed by Common Position 2002/402/CFSP, *OJ*, 2003 L 53/62.
- 12 Verordening van de Raad (EC) 337/2000 van 14 februari 2000 concerning a flight ban and a freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan, *OJ*, 2000, L 43/1. Verordening van de Raad (EC) 467/2001 van 6 maart 2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan, and repealing Regulation (EC) No 337/2000, *OJ*, 2001 L67/1. Verordening van de Raad (EC) 881/2002 van 27 mei 2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaida network and the Taliban, and repealing Verordening van de Raad (EC) No 467/2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan, *OJ*, 2002, L139/9.
- 13 UNSC Resolutie 1373 on the threats to international peace and security caused by terrorist acts, U.N. Doc S/RES/1373 (2001), 28 september 2001.
- 14 A. BIANCHI, "Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion", *EJIL* 17, 2006, 883.
- 15 I. TAPPEINER, "The fight against terrorism. The lists and the gaps", *Utrecht Law Review*, 2005, Vol. 1 Issue 1, 101.
- 16 Gemeenschappelijk standpunt van de Raad 2001/930/CFSP van 27 december 2001 on combating terrorism, *OJ*, 2001, L 344/90. Gemeenschappelijk standpunt van de Raad 2001/931/CFSP van 27 december 2001 on the application of specific measures to combat terrorism, *OJ*, 2001, L344/93.
- 17 Verordening van de Raad (EC) 2580/2001 van 27 december 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism, *OJ*, 2001, L344/70.
- 18 <http://www.statewatch.org/terrorlists/listsbground.html>.
- 19 Efficiëntie wordt in dit verband vertaald door gebruik te maken van zogenaamde 'smart sanctions' die specifiek gericht zijn tot bepaalde personen of organisaties. Er wordt gekozen voor een preventieve, eerder dan repressieve aanpak.
- 20 A. HUDSO, "Not a great asset: The UN Security Council's counter-terrorism regime: violating human rights", *Berkeley Journal of International Law*, 2007, 203.
- 21 Ger. EG T-306/01, Ahmed Ali Yusuf en Al Barakaat International Foundation v. Raad van de Europese Unie, 2005, § 308.
- 22 Paragraaf 8 (d), Guidelines of the committee for the conduct of its work, adopted on 7 November, zoals aangepast op 10 april 2003, 21 december 2005, 29 november 2006 en 12 februari 2007. Andrew HUDSO, "Not a great asset: The UN Security Council's counter-terrorism regime: violating human rights", *Berkeley Journal of International Law*, 2007, 207.
- 23 Dit wordt door het Europees Hof van Justitie bevestigd in Hof EG C-402/05 en C-415/05, Yassin Abdullah Kadi en Al Barakaat International Foundation v. Raad van de Europese Unie, 2008, § 322.
- 24 Ger. EG T-306/01, Ahmed Ali Yusuf en Al Barakaat International Foundation v. Raad van de Europese Unie, 2005, § 243.
- 25 Ger. EG T-306/01, Ahmed Ali Yusuf en Al Barakaat International Foundation v. Raad van de Europese Unie, 2005, § 231.
- 26 R.H. VAN OOIK & R.A. WESSEL, "De Yusuf en Kadi-uitspraken in perspectief. Nieuwe verhoudingen in de interne en externe bevoegdheden van de Europese Unie", *SEW*, 2006, nr. 6, p. 237.





- 27 Hof EG C-402/05 en C-415/05, Yassin Abdullah Kadi en Al Barakaat International Foundation v. Raad van de Europese Unie, 2008, § 327.
- 28 P. ECKHOUT, "Community Terrorism Listing, Fundamental Rights and UN Security Council Resolutions. In Search of the Right Fit", *EuConst*, 2007/3, 190.
- 29 Meer specifiek het gebrek aan rechterlijke controle betreffende het opleggen van een sanctie die kennelijk voldoende ingrijpend is om onder de definitie van een straf te vallen. Zie M.M. WINKLER, "When Legal Systems Collide: The Judicial Review of Freezing Measures In The Fight Against International Terrorism", *Yale Law School Student Scholarship Series*, 2007, Paper 40, p. 18-24. Zie ook R.H. VAN OOIK & R.A. WESSEL, "De Yusuf en Kadi-uitspraken in perspectief. Nieuwe verhoudingen in de interne en externe bevoegdheden van de Europese Unie", *SEW*, 2006, nr. 6, p.238-239.
- 30 Ger. EG T-306/01, Ahmed Ali Yusuf en Al Barakaat International Foundation v. Raad van de Europese Unie, 2005, § 277. Ger. EG T-315/01, Yassin Abdullah Kadi v. Raad van de Europese Unie, 2005, § 226.
- 31 Artikel 53, Vienna Convention on the Law of Treaties, 23 mei 1969, UNTS Vol 1115, 331. Ger. EG T-306/01, Ahmed Ali Yusuf en Al Barakaat International Foundation v. Raad van de Europese Unie, 2005, § 278. Ger. EG T-315/01, Yassin Abdullah Kadi v. Raad van de Europese Unie, 2005, § 227. Hof EG C-402/05 en C-415/05, Yassin Abdullah Kadi en Al Barakaat International Foundation v. Raad van de Europese Unie, 2008, § 266.
- 32 M. BOSSUYT & J. WOUTERS, *Grondlijnen van internationaal recht*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2005, 91.
- 33 M. BOSSUYT en J. WOUTERS, *o.c.*, 92.
- 34 R.H. VAN OOIK & R.A. WESSEL, "De Yusuf en Kadi-uitspraken in perspectief. Nieuwe verhoudingen in de interne en externe bevoegdheden van de Europese Unie", *SEW*, 2006, nr. 6, 238. P.ECKHOUT, "Community Terrorism Listing, Fundamental Rights and UN Security Council Resolutions. In Search of the Right Fit", *EuConst*, 2007/3, 195.
- 35 Ger. EG T-306/01, Ahmed Ali Yusuf en Al Barakaat International Foundation v. Raad van de Europese Unie, 2005, § 283 e.v. Ger. EG T-315/01, Yassin Abdullah Kadi v. Raad van de Europese Unie, 2005, 232 e.v.

## De EU, België, Vlaanderen en de VN: België rapporteert aan het Comité voor de uitbanning van discriminatie tegen vrouwen

door Marie-Noëlle VEYS  
Assistente Faculteit Rechten Universiteit Antwerpen

### Inleiding

Onlangs legde België zijn vijfde en zesde rapport voor aan het Comité voor de uitbanning van discriminatie tegen vrouwen (*Committee on the Elimination of Discrimination Against Women*, hierna: het Comité). Het Comité is het orgaan dat toezicht houdt op de uitvoering van het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie tegen vrouwen (*Convention on the Elimination of Discrimination Against Women*, hierna: Vrouwendiscriminatieverdrag). Zoals de meeste VN-mensenrechtenverdragen voorziet het Vrouwendiscriminatieverdrag in een periodieke rapportageplicht voor de Verdragsstaten aan het Comité. De Verdragspartijen moeten binnen een jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag en vervolgens ten minste eenmaal in de vier jaar en verder telkens wanneer het Comité dit verzoekt, een verslag overleggen over de wettelijke, rechterlijke, bestuurlijke of andere maatregelen die zij hebben genomen ter uitvoering van het Verdrag.<sup>1</sup> Het Comité formuleert dan slotopmerkingen (*concluding observations*) op dit verslag, waarin de positieve aspecten, de belangrijkste pijnpunten en de aanbevelingen van het

Comité worden uiteengezet om de uitdagingen waarvoor de betrokken Staat zich geplaagd ziet, aan te pakken. Hierna wordt een overzicht gegeven van de slotopmerkingen van het Comité op het vijfde en zesde Belgische rapport.<sup>2</sup>



Opdat het Comité zo goed mogelijk geïnformeerd zou zijn, worden NGO's aangemoedigd om parallelle rapporten in te dienen over de specifieke situatie in de Staat die verslag uitbrengt.<sup>3</sup> Samen met het vijfde



en zesde rapport van België werd slechts door één nationale NGO een parallel rapport ingediend: de *Ligue Belge Francophone des Droits de l'Homme*. Als men het parallelle rapport van deze NGO naast de slotopmerkingen van het Comité legt, blijkt nochtans dat het belang van een parallel rapport niet mag worden onderschat: een heleboel van de kritieken van de *Ligue Belge Francophone des Droits de l'Homme* werden immers overgenomen in de slotopmerkingen (cf. *infra*).

Het Comité betreurt in de inleiding van de slotopmerkingen de afwezigheid van hooggeplaatste politieke vertegenwoordigers op de bespreking van het rapport. Het apprecieert de aanwezigheid van vertegenwoordigers van het Vlaamse Gewest, de Vlaamse Gemeenschap, de Franstalige Gemeenschap en het Waalse Gewest, maar betreurt de afwezigheid van vertegenwoordigers van de Duitstalige Gemeenschap.<sup>4</sup>

## Positieve aspecten

Het Comité drukt zijn waardering uit voor de inspanningen van de Belgische Staat om gendergelijkheid en vrouwenrechten in België te versterken via een brede waaier aan wetten, beleidsmaatregelen en programma's. Het Comité verwijst in het bijzonder naar het Nationale Actieplan inzake de bestrijding van Partnergeweld, de Wet van 12 januari 2007 strekkende tot controle op de toepassing van de resoluties van de wereldvrouwenconferentie die in september 1995 in Peking heeft plaatsgehad en strekkende tot integratie van de genderdimensie in het geheel van de federale beleidslijnen<sup>5</sup> en de invoering van de pariteit op verkiezingslijsten ten gevolge van een wijziging van de Grondwet (art. 11bis).<sup>6</sup>

Het Comité apprecieert eveneens de oprichting van verschillende organen die zich specifiek richten op mensenrechten, met inbegrip van de mensenrechten van vrouwen en meisjes, zoals het Instituut voor de Gelijkheid van Mannen en Vrouwen, het Centrum voor Gelijke Kansen en Racismebestrijding en de Nationale Commissie voor de Rechten van het Kind.<sup>7</sup>

## Opmerkingen over de tegemoetkoming aan voorgaande slotopmerkingen

Het Comité betreurt dat sommige van de opmerkin-

gen die het op vorige rapporten heeft gemaakt, onvoldoende werden opgevolgd. Het betreft onder meer de zichtbaarheid van het Vrouwendiscriminatieverdrag, de coördinatie van de inspanningen die op de verschillende federale en lokale niveaus zouden moeten plaatsvinden ter implementatie van het Verdrag, de gelijke participatie van vrouwen en mannen in de politiek en de loondiscriminatie waarvan vrouwen in de publieke en private sector nog steeds het slachtoffer zijn.<sup>8</sup> Verder komt het Comité nog op deze opmerkingen terug.

## Algemene, institutionele en structurele opmerkingen

*De bekendheid van het Verdrag en de mate waarin er een beroep op wordt gedaan*

Hoewel het Vrouwendiscriminatieverdrag volgens het Comité in beginsel rechtstreeks van toepassing is in België, wordt er geen beroep op gedaan. Het Comité betreurt dat er niet meer belang wordt gehecht aan het Vrouwendiscriminatieverdrag als een bindend mensenrechteninstrument en als een basis voor de eliminatie van alle vormen van discriminatie van vrouwen en voor de vooruitgang van vrouwen in België. Het Comité spoort de Belgische Staat aan om het Vrouwendiscriminatieverdrag beter bekend te maken. Het Comité is bezorgd over het feit dat er geen rechtstreeks beroep wordt gedaan op het Verdrag in geschillen, door advocaten of door rechters, hoewel de Verdragsbepalingen in beginsel wel rechtstreekse werking hebben.<sup>9</sup> Het Comité had hierover een vraag gesteld aan de Belgische Staat, waarop deze had geantwoord dat in geschillen een beroep wordt gedaan op andere bepalingen naar Belgisch of Europees recht.<sup>10</sup>

*Een gebrek aan coördinatie*

Het Comité heeft kennis genomen van de brede waaier aan beleidsmaatregelen inzake gendergelijkheid, maar maant de Belgische Staat aan de maatregelen die werden genomen inzake gendergelijkheid volledig te implementeren en om een evaluatie te maken van de maatregelen die reeds werden geïmplementeerd met het oog op verbetering ervan in het volgende rapport. Het Comité doelt hierbij o.a. op de wet van 10 mei 2007 die tot doel heeft een aantal discriminaties weg te werken en die de wet van 15 februari 1993 wijzigt die het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding oprichtte; het Vlaamse Decreet van 8 mei 2002 over



proportionele participatie op de arbeidsmarkt; het *actieve vadersproject* (over het sensibiliseren en promoten van vaderschapsverlof); het project Diane, dat mede wordt gefinancierd door het Europese programma over ondernemerschap<sup>11</sup>; en het beleid over de bestrijding van geweld dat uitgaat van de FOD Defensie.<sup>12</sup>

Het Comité erkent dat er een groot aantal structuren bestaan op federaal en regionaal niveau voor de vooruitgang van vrouwen waarvan de activiteiten zich richten op de implementatie van vrouwenrechten in het land. Het heeft echter kritiek op het gebrek aan coördinatie tussen deze structuren, die elk een verschillende mate van autonomie en macht genieten, wat gevolgen kan hebben op de verantwoording die ze moeten afleggen en de aansprakelijkheid van de Belgische Staat met betrekking tot de uniformiteit van de implementatie van het Verdrag. Het Comité verzoekt België om in zijn volgend rapport een begrijpelijk beeld te schetsen van alle beleidsmaatregelen op federaal, regionaal en gemeenschapsniveau.<sup>13</sup>

In zijn parallelle rapport had de *Ligue Belge Francophone des Droits de l'Homme* erop gewezen dat het Comité in vorige rapporten al kritiek had geuit op dit gebrek aan coördinatie. De *Ligue Belge Francophone des Droits de l'Homme* is van mening dat de politieke coördinatie zwak blijft en zich grotendeels beperkt tot de interministeriële conferenties van de ministers die belast zijn met gelijke kansen, maar dat administratieve overlegmechanismen ontbreken. De opvolging van internationale instrumenten gebeurt volgens de NGO voornamelijk op het moment dat er rapporten moeten worden overgemaakt aan de toezichthoudende Comités, zonder dat er tussendoor een werkelijk toezicht plaatsvindt. De *Ligue Belge Francophone des Droits de l'Homme* prijst het Nationaal Actieplan inzake de strijd tegen Partnergeweld, dat hierop een uitzondering vormt.<sup>14</sup>

#### *Oprichting van een nationaal mensenrechtenorgaan*

Het Comité verzoekt België om de oprichting van een nationaal onafhankelijk mensenrechtenorgaan dat onder meer bevoegd zou zijn inzake de bevordering en bescherming van vrouwenrechten.<sup>15</sup> Deze aanbeveling gaat terug op de *Paris principles* die door de Algemene Vergadering van de VN in een resolutie van 1994 werden aangenomen en waarin de doelstellingen en bevoegdheden van zo'n nationaal mensenrechtelijk orgaan werden uiteengezet.<sup>16</sup> In zijn antwoord op de vraag of de Belgische Staat de oprichting van een dergelijk orgaan overweegt, had

de Belgische Staat geantwoord dat hierover discussies waren gevoerd tijdens de vorige legislatuur, maar dat het voorbarig zou zijn om nu al een datum vast te leggen voor de oprichting van dergelijk orgaan.<sup>17</sup>

#### *De betrokkenheid van NGO's*

De *Ligue Belge Francophone des Droits de l'Homme* betreunde in zijn parallelle rapport dat het niet was uitgenodigd om deel te nemen aan de opstelling van het Belgische rapport.<sup>18</sup> Het Comité heeft met deze opmerking rekening gehouden. Het verzoekt in zijn slotopmerkingen de Belgische Staat om bij de ontwikkeling, implementatie en evaluatie van beleidsmaatregelen die gendergelijkheid tot doel hebben, naast de ontmoetingen met verschillende actoren uit het middenveld – voornamelijk vrouwenorganisaties en belangengroepen – ook NGO's te betrekken die werkzaam zijn in het domein van de mensenrechten en om geregeld overleg te plegen met deze NGO's bij de opstelling van het volgende periodieke rapport.<sup>19</sup>

## **Inhoudelijke maatregelen**

#### *Participatie in de publieke en private sector, arbeid en economische emancipatie*

Het Comité looft de Belgische Staat om de indrukwekkende vooruitgang inzake de participatie van vrouwen in de publieke en private sector en om de initiatieven die de betrokkenheid van vrouwen op beslissingsniveau promoten. Maar een volledige gelijkheid werd nog niet bereikt. Het Comité drukt zijn bezorgdheid uit over het feit dat de doelstellingen in het koninklijk besluit houdende maatregelen tot bevordering van gelijke kansen voor mannen en vrouwen in de overheidsdiensten<sup>20</sup> niet werden bereikt en dat de bepalingen van het besluit in onbruik zijn geraakt en evenmin werden vervangen door een nieuw besluit. Ook voor wat deze opmerking betreft, heeft het Comité zich wellicht gebaseerd op het parallelle rapport.<sup>21</sup> Het Comité maant de Belgische Staat dan ook aan om verdere maatregelen te nemen, zowel wat de participatie van vrouwen in de publieke sector betreft – met inbegrip van de diplomatie – als wat het vervullen van leidersposities in de private sector betreft.<sup>22</sup>

Het Comité is bezorgd over het feit dat er nog steeds een loonkloof bestaat tussen mannen en vrouwen, zowel in de publieke als in de private sector en over het voortbestaan van een op sekse gebaseerd onderscheid en het hoge aantal vrouwen met parttime of



tijdelijke jobs. Het Comité raadt de Belgische Staat aan om verdere implementeringsmaatregelen te nemen om stereotypen te bestrijden die aanleiding kunnen geven tot discriminatie van vrouwen en een aan mannen gelijkwaardig optreden in de samenleving verhinderen. Het beveelt daartoe als methodes in het bijzonder onderwijs en trainings- en bewustmakingscampagnes aan. Het Comité is eveneens verontrust over de discriminatie waarmee vrouwen worden geconfronteerd op het gebied van sociale zekerheid, in het bijzonder met betrekking tot de werkloosheidsuitkering.<sup>23</sup> Ook hierover was in het parallelle rapport van de *Ligue Belge Francophone des Droits de l'Homme* een opmerking gemaakt.<sup>24</sup>

#### *Overdracht van de familienaam*

Artikel 16 Vrouwendiscriminatieverdrag gaat over de verplichting van de Staat om discriminatie van de vrouw in het huwelijk en in familiebetrekkingen te bestrijden. Op basis van deze bepaling acht het Comité onze naamwetgeving discriminerend. Artikel 335 § 1 B.W. bepaalt immers dat “[h]et kind wiens afstamming alleen van vaderszijde vaststaat of wiens afstamming van vaderszijde en van moederszijde tegelijkertijd komen vast te staan, (...) de naam van zijn vader draagt”.<sup>25</sup> De Belgische Staat had in zijn antwoord op de vraag van het Comité over de maatregelen die ze inzake overdracht van de familienaam heeft genomen, gewezen op de wetsvoorstellen die tijdens de huidige legislatuur zijn ingediend.<sup>26</sup> Het voormalige Arbitragehof heeft in tegenstelling tot het Comité geoordeeld dat de voorrang die aan de naam van de vader wordt gegeven, niet discriminerend is, ook al zijn naar de tegenwoordige maatschappelijke opvattingen, andere oplossingen gangbaar. Anders dan het recht dat een persoon heeft om een naam te dragen, is het recht om een andere familienaam te geven aan zijn kind volgens het voormalige Arbitragehof geen grondrecht. Wat de toebereiding van een naam betreft, heeft de wetgever volgens het Arbitragehof een breed beoordelingsrecht.<sup>27</sup> In de Belgische rechtsleer wordt opgemerkt dat het voortbestaan van de huidige regeling voornamelijk haar bestaansreden lijkt te vinden in het ontbreken van een volwaardig alternatief.<sup>28</sup> Het Comité verzoekt de Belgische Staat nochtans om zijn wetgeving inzake familienamen te wijzigen teneinde de gelijke rechten van mannen en vrouwen te garanderen inzake de overdracht van de familienaam aan hun kinderen.<sup>29</sup> Ook hierover had de *Ligue Belge Francophone des Droits de l'Homme* in zijn rapport uitgebreid gerapporteerd.<sup>30</sup>

#### *Geweld tegen vrouwen*

Seksuele delicten worden naar Belgisch strafrecht gekwalificeerd als misdrijven tegen de orde der familie en de openbare zedelijkheid (art. 372 e.v. Sw.). Het Comité vraagt de Belgische Staat om deze te herkwalficeren als geweldsdelicten (misdrijven tegen personen).<sup>31</sup>

Hierbij aansluitend maant het Comité de Belgische Staat ook aan om nog meer trainingsprogramma's te voorzien om personen die werken met of rond vrouwen en meisjes die slachtoffer kunnen worden of zijn van geweldsdelicten, te sensibiliseren. Het Comité vraagt de Belgische Staat ook om in zijn volgende rapport gedetailleerde informatie te verschaffen over het aantal en de aard van de gemelde geweldsdelicten, de veroordelingen en over de bijstand en de schadevergoeding die worden toegekend.<sup>32</sup>

#### *Gedwongen huwelijken*

België heeft de voorbije jaren de problematiek van de gedwongen huwelijken op de politieke agenda geplaatst en heeft een wet aangenomen met het oog op de strafbaarstelling en het uitbreiden van de middelen tot nietigverklaring van het gedwongen huwelijk.<sup>33</sup> Het Comité neemt kennis van de initiatieven, maar drukt zijn bezorgdheid uit over het feit dat gedwongen huwelijken nog zo veel lijken voor te komen in België. Zo bleek uit de informatie die de Belgische Staat aan het Comité verschaftte o.a. dat 13% van de eerste generatie Turkse migrantenvrouwen in de leeftijdscategorie van 17 tot 24 jaar toegaf het slachtoffer te zijn geworden van een gedwongen huwelijk.<sup>34</sup> Het Comité maant de Belgische Staat aan om zijn inspanningen om deze praktijk uit te roeien verder te zetten en om specifieke informatie over gedwongen huwelijken en de evaluatie over de impact van deze maatregelen in zijn volgende rapport op te nemen.<sup>35</sup>

#### *Kwetsbare groepen*

Het Comité drukt zijn bezorgdheid uit over het verbod van hoofddoeken op school omdat het volgens het Comité de discriminatie van meisjes die tot een etnische of religieuze minderheid behoren, zou kunnen doen toenemen en hun toegang tot het onderwijs zou kunnen belemmeren. Met betrekking tot vrouwelijke asielzoekers verzoekt het de Belgische Staat om ervoor te zorgen dat er vrouwelijke ambtenaren en tolken aanwezig zijn bij de procedure voor een asielaanvraag en de beroepsprocedure van vrouwelijke asielzoekers.<sup>36</sup>



Het Comité maant de Belgische Staat aan om het Verdrag van de Raad van Europa over de bestrijding van mensenhandel<sup>37</sup> te ratificeren. Het vraagt de Belgische Staat eveneens om niet alleen te focussen op strafrechtelijke maatregelen, maar om ook zijn inspanningen te vergroten om de grondoorzaken van mensenhandel aan te pakken, de internationale samenwerking te vergroten, in het bijzonder met de landen van oorsprong teneinde effectieve vervolging te verzekeren, om de slachtoffers bij te staan met professionele hulpverlening en reïntegratiemaatregelen en te verzekeren dat er gepaste financiële en menselijke middelen worden toegekend in dit domein.<sup>38</sup>

## Besluit

Na het lezen van het Belgische rapport, de antwoorden van de Belgische Staat op de vragen van het Comité, het parallelle rapport van de *Ligue Belge Francophone des Droits de l'Homme* en de slotopmerkingen van het Comité, ontstaat de indruk dat België heel wat onderneemt op het vlak van de bestrijding van discriminatie van vrouwenrechten en het nog niet zo slecht doet. De kritieken lijken vooral betrekking te hebben op de implementatie, de coördinatie en de evaluatie van bestaande maatregelen. Wanneer er nog wettelijke discriminaties bestaan, lijken deze te wijten te zijn aan de moeilijkheid om ze weg te werken (zoals met betrekking tot de familienaam).

Het belang van de parallelle rapporten mag evenmin worden onderschat. Uit een vergelijking tussen de opmerkingen van de *Ligue Belge Francophone des Droits de l'Homme* en de slotopmerkingen van het Comité blijkt dat het Comité met een aanzienlijk aantal van de opmerkingen van de *Ligue Belge Francophone des Droits de l'Homme* rekening heeft gehouden.

Tot slot een kleine kritische bemerking: het is jammer dat het Comité in zijn slotopmerkingen niet systematisch verwijst naar de bepalingen van het Vrouwendiscriminatieverdrag waarop het zijn opmerkingen baseert. Dit zou de overzichtelijkheid bevorderen. De *Ligue Belge Francophone des Droits de l'Homme* deed dit bijvoorbeeld wel in zijn parallelle rapport.

## Noten

- 1 Art. 18 Vrouwendiscriminatieverdrag.
- 2 Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Belgium, 7 November 2008, CEDAW/C/BEL/CO/6. Hierna wordt enkel nog de paragraaf vermeld waarin de slotopmerking werd gegeven.
- 3 Committee on the Elimination of Discrimination against Women, "Ways and means of expediting the work of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Overview of the working methods of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women", 25 oktober 2006, CEDAW/C/2007/I/4/Add.1, 9.
- 4 Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Belgium, 7 november 2008, CEDAW/C/BEL/CO/6, 1, nrs. 3-4.
- 5 B.S., 13 februari 2007.
- 6 § 7.
- 7 § 8.
- 8 § 9.
- 9 §§ 17-18.
- 10 Replies to the list of issues raised by the examination of the combined fifth and sixth report of Belgium, 19 mei 2008, CEDAW/C/BEL/Q/6/Add. 1, 5.
- 11 Dit project ontwikkelt kwantitatieve en kwalitatieve gegevens en een genderanalyse van de ondernemingsstructuren. Er werden ook publicaties gerealiseerd op basis van transnationaal werk en concretere mentoringacties op basis van vragen van vrouwen. Het project wordt gedragen door het Cezov en de UCM Henegouwen/Waals-Brabant: [www.igvm.fgov.be](http://www.igvm.fgov.be).
- 12 §§ 13-14.
- 13 §§ 15-16.
- 14 Rapport alternatif de la Ligue belge francophone des Droits de l'Homme, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/LBFDHBelgium42.pdf>, 4.
- 15 § 34.
- 16 Resolutie 48/134 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (4 maart 1994), UN Doc. A/RES/48/134 (1994).
- 17 Replies to the list of issues raised by the examination of the combined fifth and sixth periodic report of Belgium (19 mei 2008), UN Doc. CEDAW/C/BEL/Q/6/Add. 1, 9.
- 18 Rapport alternatif de la Ligue belge francophone des Droits de l'Homme, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/LBFDHBelgium42.pdf>, 6.
- 19 § 46.
- 20 KB 27 februari 1990 houdende maatregelen tot bevordering van gelijke kansen voor mannen en vrouwen in de overheidsdiensten, B.S., 8 maart 1990.
- 21 Rapport alternatif de la Ligue belge francophone des Droits de l'Homme, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/LBFDHBelgium42.pdf>, 10.
- 22 §§ 20 en 22.
- 23 § 26.
- 24 Rapport alternatif de la Ligue belge francophone des Droits de l'Homme, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/LBFDHBelgium42.pdf>, 17-18.
- 25 Het Comité geeft deze regeling niet helemaal correct weer, wanneer het stelt dat volgens de Belgische naamwetgeving de kinderen van een getrouwde vrouw of een feitelijk samenwonende vrouw haar familienaam niet kunnen dragen. De familienaam wordt immers bepaald op basis van de afstammingsband. Als de afstamming langs vaderszijde tegelijkertijd met de afstamming langs moederszijde komt vast te staan, zal het kind de familienaam van de vader dragen. Dit is enkel het geval indien de moeder gehuwd is en de vaderschapsregel



- speelt of indien de vader het kind heeft erkend. Omdat een kind van een feitelijk samenwonende vrouw moet worden erkend door de vader, zal in geval hij dit niet doet, het kind dus wel de naam van de moeder dragen.
- 26 Wetsvoorstel tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek in verband met de toewijzing van de familienaam, teneinde de overdracht van de familie-identiteit te garanderen via de dubbele naamgeving, *Parl. Doc. Kamer 2007*, buitengewone zitting, nr. 52-0047/001; wetsvoorstel tot wijziging van artikel 335 van het Burgerlijk Wetboek met betrekking tot de toekenning van de naam van het kind, *Parl. Doc. Kamer 2007-08*, nr. 52-0327/001; wetsvoorstel tot wijziging van artikel 335 van het Burgerlijk Wetboek inzake de familienaam van het kind, *Parl. Doc. Senaat 2007*, buitengewone zitting, nr. 4-231/1.
  - 27 Arbitragehof 6 november 2002, nr. 161/2002, [www.grondwettelijkhof.be](http://www.grondwettelijkhof.be), nrs. B.6-B.7.
  - 28 Zie ook A. HUYGENS, "Art. 335 BW" in: H. CASMAN e.a. (eds.), *Personen- en familierecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Antwerpen, Kluwer, 2008, 21, nr. 30.
  - 29 § 28.
  - 30 Rapport alternatif de la Ligue belge francophone des Droits de l'Homme, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/LBFDHBelgium42.pdf>, 12-15.
  - 31 § 30.
  - 32 § 32.
  - 33 Wet 25 april 2007 tot invoeging van een artikel 391sexies in het Strafwetboek en tot wijziging van een aantal bepalingen van het Burgerlijk Wetboek met het oog op de strafbaarstelling en het uitbreiden van de middelen tot nietigverklaring van het gedwongen huwelijk, B.S., 15 juni 2007 (derde uitg.).
  - 34 Replies to the list of issues raised by the examination of the combined fifth and sixth report of Belgium, 19 mei 2008, CEDAW/C/BEL/Q/6/Add. 1, 47.
  - 35 §§ 45-46.
  - 36 §§ 36 en 40.
  - 37 Verdrag van 16 November 2005 van Warschau inzake de strijd tegen mensenhandel, [www.coe.int](http://www.coe.int).
  - 38 § 42. Zie ook Rapport alternatif de la Ligue belge francophone des Droits de l'Homme, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/LBFDHBelgium42.pdf>, 9.

## In de kijker:

### Multidimensioneel crisisbeheer: de EU-VN samenwerking in Tsjaad en de Centraal Afrikaanse Republiek

door Alexander MATTELAER<sup>1</sup>

In de loop van 2007 was er heel wat te doen rond het beheersen van het conflict in Darfour. De vredeshandhavingmissie van de Afrikaanse Unie (AU) werd omgevormd tot een hybride VN-AU operatie. Tegelijk zou de VN de regionale dimensie aanpakken door een multidimensionale aanwezigheid in Tsjaad en de Centraal Afrikaanse Republiek (CAR) op de been te brengen. Hierbij werd de EU gerekruteerd om de militaire inspanningen voor haar rekening te nemen. Onder de vlag van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) werd daarom de militaire operatie 'EUFOR Tchad/RCA' gelanceerd. Dit artikel poogt een overzicht te schetsen van deze dynamiek. Hierbij wordt bijzondere aandacht geschonken aan de samenwerking tussen de VN en de EU om het hoofd te bieden aan hedendaagse conflictsituaties. De tekst is opgebouwd als volgt. In de eerste sectie wordt nader ingegaan op het conflict waar Tsjaad en de CAR door worden geteisterd. In de tweede sectie wordt de rol van de VN als regionaal 'crisismanager' toegelicht. De derde sectie gaat in detail in op de rol die de EU op zich heeft genomen als militaire ruggensteun van de VN. De vierde en laatste sectie staat stil bij de inter-institutionele samenwerking en de frictie die zich daarbij voordoet. Er kan vervolgens worden besloten dat zulke samenwerking zowel noodzakelijk als problematisch te noemen is.



Bron: <http://www.consilium.europa.eu>



## Conflictanalyse

Het oosten van Tsjaad en het noordoosten van de CAR bood anno 2007 onderdak aan een geschatte 240.000 Soedanese vluchtelingen. Er was daarnaast sprake van een snel stijgend aantal intern verplaatste personen (IVP). Halfweg 2007 was er aldus sprake van minstens 400.000 vluchtelingen gehuisvest in kampen en afhankelijk van humanitaire hulp. Deze humanitaire situatie wordt vaak voorgesteld als een eenvoudige spill-over van het conflict in het naburige Darfour. Er is echter sprake van meerdere lagen van conflict die zich tot een complex geheel vermengen. Voor analytische doeleinden kunnen we een onderscheid maken tussen drie niveaus, ook al werken deze niveaus voortdurend op elkaar in. Ten eerste is er in de regio sprake van een grote verscheidenheid aan *lokale conflicten*. Ten tweede speelt er zich in al deze Staten een permanente strijd af om politieke macht op *nationaal niveau*. Ten derde kunnen we een *regionale confrontatie* waarnemen tussen de verschillende Staten, met name tussen Tsjaad en Soedan. De alomtegenwoordigheid van gewapend conflict voedt een systemische cyclus van criminaliteit en ongestraftheid. De burgerbevolking en vluchtelingen worden niet zozeer als doelwit genomen, veeleer hebben zij te lijden onder het endemische karakter van dit permanente wapengekletter. In wat volgt, schetsen we een kort beeld van deze conflict-niveaus.

### *Lokaal geweld*

De geografie van de Sahel zal menig cartograaf de indruk geven in een universum van willekeur te zijn terechtgekomen. De staatsgrenzen van Soedan, Tsjaad en de CAR dateren uit een koloniaal verleden waarin weinig rekening werd gehouden met de etnische demografie van de regio. Daarnaast behoren Tsjaad en de CAR tot de armste landen in de wereld. Het uitoefenen van effectief staatsgezag over hun uitgestrekt territorium is bijgevolg een verre droom. De afwezigheid van openbaar bestuur in de perifere regio's, demografische groei en competitie om het schaarse vruchtbare land en water voeden het wijdverbreid bestaan van tribale conflicten. Dit lokale geweld heeft geen betrekking op de nationale machtsbalans. Het kan veeleer worden beschouwd als een strijd om te overleven in een extreem onherbergzame en wetteloze omgeving. Uiteraard is het onderscheid tussen dergelijke tribale conflicten en criminaliteit nauwelijks duidelijk af te bakenen.

### *Nationale burgeroorlog*

In zowel Soedan als Tsjaad en de CAR worden de staatsautoriteiten geconfronteerd met verschillende rebellenbewegingen. Vanuit een historisch perspectief is rebellie een nagenoeg permanente karaktertrek van het politieke bestel in de Sahel te noemen. Zo kende Tsjaad sinds de onafhankelijkheid van Frankrijk in 1960 meer burgeroorlog dan stabiliteit. In deze periode heeft geen enkel staatshoofd in Tsjaad zijn positie verworven op vreedzame wijze.<sup>2</sup> De politieke en sociaaleconomische marginalisering van de perifere regio's, gekoppeld aan het ontbreken van politiek en juridisch staatsgezag, creëert namelijk een ideale voedingsbodem voor rebellenbewegingen.<sup>3</sup> Analisten merken op dat de huidige politieke problemen in Tsjaad voortvloeien uit de beslissing van president Deby om de grondwet aan te passen en zichzelf aldus toegang tot een derde ambtstermijn te verschaffen.<sup>4</sup> De verschillende groeperingen die zich met geweld tegen het regime verzetten, hebben evenwel geen eenduidige politieke agenda die meer behelst als oppositie tegen Deby. Zij zijn niet talrijk te noemen (schattingen over hun numerieke sterkte schommelen rond enkele duizenden) maar vormen wel een dreiging voor de schamel uitgeruste reguliere strijdkrachten. Alle strijdende partijen zijn verplicht hun operaties logistiek te ondersteunen met behulp van de lokale bevolking. Afhankelijk van de situatie kan dit de vorm aannemen van populaire steun dan wel grootschalig plunderen.

### *Regionale confrontatie*

Het is nagenoeg gemeengoed dat het voorhanden zijn van een *veilige haven* in een buurland de levensvatbaarheid van een rebellenbeweging significant verhoogt. De poreuze grens tussen Tsjaad en Soedan lijkt in dit perspectief een recept voor vuurwerk te zijn. Staatsautoriteit is in de grensstreek altijd meer idee dan realiteit geweest, en de complexe demografische structuur maakt dat er altijd wel een bondgenoot aan de andere zijde van de grens te vinden is. De rebellenstrategie van te schuilen in het grensgebied en op een uitgelezen ogenblik een bliksemanval op de hoofdstad te lanceren is een welgekend gegeven. In 1990 lanceerde president Deby zijn eigen coup eveneens vanuit Darfour met Soedanese steun. In de loop van de oorlog in Darfour was Deby echter genoodzaakt afstand te nemen van Khartoem. Veel van de rebellen in Darfour behoorden immers tot zijn eigen stam. Aangezien deze rebellen geleidelijk meer en meer vanuit het grondgebied van Tsjaad begonnen te opereren, gleed de politieke relatie tussen N'Djamena en Khartoem af naar een situatie van



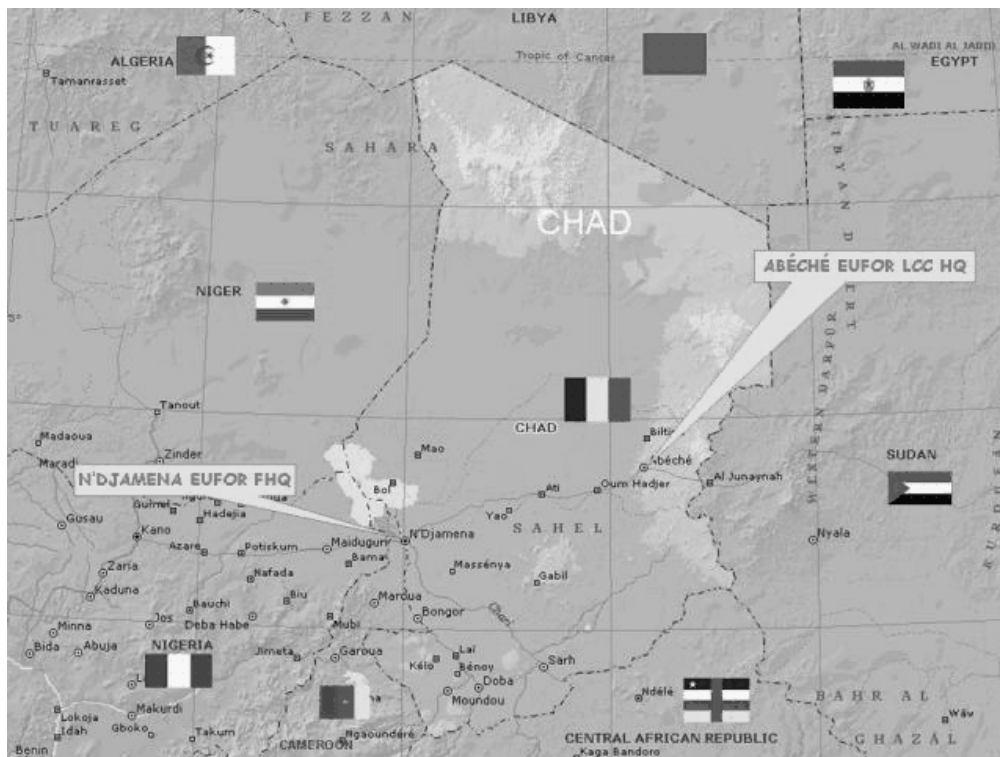
*proxy oorlogvoering*. Beide regimes beschuldigen elkaar – volgens de meeste analisten niet ten onrechte – van het beschutten en bewapenen van elkaars rebellen.

## Regionaal crisisbeheer door de VN

Het uitbreken van de oorlog in Darfour in 2003 leidde spoedig tot betrokkenheid van de internationale gemeenschap. In 2004 ondernam de Afrikaanse Unie (AU) als eerste een poging tot vredeshandhaving. Deze relatief kleinschalige operatie – *AU Mission in Sudan* ofwel AMIS – verwierf echter snel een reputatie van inefficiëntie. Bijgevolg besloot de Veiligheidsraad middels resolutie 1769 deze missie te hervormen tot de gezamenlijke *AU-UN Hybrid Operation in Darfur* (UNAMID). De gemandateerde troepensterkte werd daarbij verhoogd van 7.700 tot 26.000 personeel in uniform. Momenteel lijkt het UNAMID net zoals AMIS te vergaan.<sup>5</sup> Westerse bijdragen worden door Khartoem geweigerd, adequate middelen ontbreken op het terrein en politieke inmenging overheerst het beslissingsproces inzake wat UNAMID wel en niet kan doen.

Het is in deze context dat men eerst gewag maakte van een internationale aanwezigheid in Tsjaad.

Reeds in 2006, toen de Veiligheidsraad in resolutie 1706 voor het eerst overwoog om AMIS over te nemen, werd verwezen naar de noodzaak van een *multidimensionale aanwezigheid in Tsjaad en de CAR*. Vanuit een militair perspectief had het immers weinig zin om Darfour te proberen pacificeren terwijl een deel van de strijdende partijen in het naburige Tsjaad schuilt. Het VN Secretariaat werkte in 2007 aldus een plan uit om UNAMID te vervolledigen met een operatie in Tsjaad. In de initiële planningsfase werd voorgenomen deze operatie op drie pijlers te laten rusten.<sup>6</sup> Ten eerste zou de civiele component actief zijn in het ondersteunen van de uitbouw van een functionerende rechtsstaat. Ten tweede zou een politiecomponent van 300 trainers van de VN werken aan de uitbouw van een lokale politiemacht. Deze zou dan verantwoordelijk worden voor de veiligheid in en rondom de vluchtelingenkampen. Ten derde zou een militaire component een paraplu van militaire veiligheid projecteren, i.e. het beschermen van de internationale gemeenschap tegen de dreiging van zwaarbewapende plundersaars. In de eerste schattingen zou een dergelijke militaire component bestaan uit ofwel een versterkte brigade (ca. 6.000 troepen) met aanzienlijke mobiliteit door luchttransport ofwel een infanteriedivisie (ca. 10.900 troepen) die mobiliteit zou vervangen door een meer uitgestrekte aanwezigheid op het terrein.



Bron: <http://www.mil.be/ops-trg>





Het werd evenwel snel duidelijk dat een militaire aanwezigheid van de VN op verzet zou stuiten vanwege president Deby. Deze achtergrond leidde ertoe dat een Europese militaire operatie onder Franse leiding een politiek beter verteerbaar alternatief zou vormen voor een militaire VN missie. De multidimensionale aanpak zou er dus als volgt uitzien. De EU zou middels operatie *EUFOR Tchad / RCA* (verder afgekort tot *EUFOR*) de militaire beveiliging verzorgen. De VN zou de politiemissie *MINURCAT* gaan leiden (*Mission des Nations Unies au RCA et au Tchad*). Deze zou bestaan uit 350 politietrainers en militaire verbindingsofficieren die een 850 man sterk lokaal politiekorps zouden opleiden specifiek voor de vluchtelingenkampen (het zogenaamde *Détachement intégré de sécurité*). De verschillende VN organen, de Europese Commissie en de vele niet-gouvernementele organisaties actief in het land zouden samen – zij het elk op zijn eigen manier – de civiele pijler vormen.

Hier dient men voor ogen te houden dat de *multidimensionale aanwezigheid* in Tsjaad deel uitmaakte van een regionale aanpak rond het conflict in Darfour. Het zal niemand verbazen dat dit in praktijk allerm minst eenvoudig bleek. Het systeem van VN vredeshandhaving wordt immers geconfronteerd met enorme uitdagingen inzake militaire capaciteit (het probleem van *overstretch* van schaarse strijdkrachten) en politiek verzet tegen de inmenging van de internationale gemeenschap in de binnenlandse aangelegenheden van soevereine Staten. Deze algemene problemen kregen een concrete vorm in het in praktijk brengen van de regionale aanpak van de problemen in Darfour en Tsjaad. Het opbouwen van *EUFOR* en *MINURCAT* was immers bedoeld om hand in hand te gaan met de versterking van *UNAMID* – waarvan zoals reeds aangehaald tot dusver weinig terecht is gekomen. De oprechte medewerking van alle betrokken partijen ter plaatse blijft immers een *conditio sine qua non* voor het goed functioneren van het traditionele vredeshandhavingmodel.

## De rol van de EU als militaire enabler voor de VN

De militaire operatie van de EU in Tsjaad, *EUFOR*, beruste aanvankelijk op een diplomatiek constructieve ambiguïteit. Enerzijds kon ze als een militaire *sub-contractor* van de VN worden gezien. Een militaire aanwezigheid in Tsjaad ter ondersteuning van het politionele en humanitaire werk was reeds lang wenselijk geacht. Ze vormde tevens een noodzakelijk

complement van de beoogde aanpak in Darfour zelf. Anderzijds kon *EUFOR* als een Franse interventie worden gezien. Het was namelijk Frankrijk dat binnen de EU het initiatief nam. Als voormalige koloniale macht had Frankrijk steeds nauwe betrekkingen met Tsjaad onderhouden, met inbegrip van militaire samenwerking. Doorheen de Koude Oorlog werden op verschillende tijdstippen door Franse strijdkrachten kleinschalige militaire interventies ondernomen. De meest recente operatie – *Epervier* – zou na ontplooiing in 1986 tot op heden op het terrein aanwezig blijven. Dankzij deze rol kon Frankrijk bemiddelen tussen Deby en de VN. De aanwezigheid van blauwhelmen lag politiek gevoelig, maar een hoofdzakelijk Franse operatie zou door Deby worden verwelkomd. Voor het VN Secretariaat loste dit een concreet probleem op: hun werk werd politiek en militair gefaciliteerd. Dit gebeurde wel door bewust een dubbelzinnigheid over de rol van de Europese militairen te creëren. Wat op papier een louter humanitaire operatie was, verkreeg in de ogen van alle spelers meteen (wisselende) politieke implicaties.

### De planning van *EUFOR*

Op 21 mei 2007, nauwelijks een week na de indiensttreding van president Sarkozy, formuleerde het Franse ministerie van buitenlandse zaken per diplomatieke kabel een voorstel naar alle Europese lidstaten toe om actie te ondernemen in Tsjaad. Voor het toenmalige Duitse voorzitterschap van de EU was dit geen prioriteit, maar het Portugese voorzitterschap dat in juli de fakkel overnam, plaatste het voorstel formeel op de agenda. Het Raadssecretariaat van de EU werd gevraagd om initiële voorstellen uit te werken. Op 23 juli gaven de Europese ministers van Buitenlandse Zaken groen licht voor het aanvangen van het operationele planningsproces van een militaire operatie. In dit proces kunnen we een onderscheid maken tussen het politiek-strategische niveau van de diplomatieke vertegenwoordigingen in Brussel en het militair-strategische niveau van het operationele hoofdkwartier.

De eerste stap in het politieke beslissingsproces is het uitwerken van een *Crisis Management Concept*. Op 12 september werd hier in Brussel eindelijk eenstemmigheid over gevonden. In de voetsporen van het oorspronkelijke plan van de VN voorzag het *EUFOR* concept in een multidimensionale aanwezigheid: de Europese militaire middelen zouden worden gekoppeld aan het werk van de VN en de civiele instrumenten waarover de Europese Commissie beschikte. Er was wel flink gedebatteerd over de drijfveren ach-



ter de hele operatie. Hoewel EUFOR werd voorgesteld als een puur humanitaire inspanning, lieten diplomaten tussen de regels verstaan dat de Franse vrees voor een verregaande politieke destabilisatie van de regio en de frustratie door machteloosheid in Darfour als belangrijke contextuele factoren golden. Tengevolge van een zeker wantrouwen van de Franse voortrekkersrol werd bepaald dat de missie een strikt neutraal en onpartijdig karakter diende na te streven. De doelstelling werd duidelijk omschreven als het bijdragen tot een veilige omgeving waarin de VN trainers hun politietaken konden uitvoeren en humanitaire hulp vlot kon worden verstrekt.

Op 25 september mandateerde de Veiligheidsraad zowel MINURCAT als EUFOR door middel van resolutie 1778. Onder Hoofdstuk VII van het VN Handvest werd EUFOR opgedragen om, voor de periode van 12 maanden na het bereiken van operationele capaciteit, (i) bij te dragen tot het beschermen van de burgerbevolking, met inbegrip van vluchtelingen en intern verplaatste personen, (ii) het verstrekken van humanitaire hulp en de bewegingsvrijheid van hulpverleners te vergemakkelijken en (iii) bij te dragen tot de bescherming van de VN aanwezigheid. Er werd vervolgens gedebatteerd over een set van militair-strategische opties die het ambitieniveau van de operatie zouden weerspiegelen. Om de onafhankelijkheid van de operatie te garanderen, maar onder Franse druk, besloot men een relatief betekenisvolle inspanning te doen. Een ideale interventiemacht zou zo'n vier bataljons sterk dienen te zijn. Op 15 oktober kon de Raad van Ministers bijgevolg het gemeenschappelijke optreden aannemen waardoor de operatie formeel in het leven werd geroepen.<sup>7</sup> De gemeenschappelijke actie duidde zowel de operationele commandanten aan als het Franse operationele hoofdkwartier in Mont Valerien. Daarnaast werden er na bitsige discussies afspraken gemaakt over de gemeenschappelijke kosten verbonden aan deze operatie. Sommige lidstaten wilden zich immers behoeden om al te veel geld te investeren in infrastructuurwerken die op langere termijn vooral de Fransen goed van pas zouden komen. Tevens moet worden opgemerkt dat dit gemeenschappelijke optreden de operatie tot een *overbruggingsoperatie* bestempelde. Dit concept, reeds eerder uitgewerkt als model voor EU-VN samenwerking in crisismanagement, behelsde het idee dat de EU een missie zou lanceren die na een jaar zou worden overgenomen door de VN.<sup>8</sup> Hoewel er werd voorzien in een evaluatiemoment zes maanden na het operationeel worden van EUFOR, werden er vooraf geen duidelijke afspraken gemaakt omtrent de opvolging van EUFOR door een VN missie.

Dit gemeenschappelijk optreden van de Raad werd vertaald naar een *Initiating Military Directive*, het formele startschot voor de militaire planning. In de ogen van de militaire planners werd de missie als volgt geïnterpreteerd. Hun potentiële tegenstanders waren *spoilers*. Daarmee werden alle groeperingen bedoeld die de terugkeer van stabiliteit met geweld zouden kunnen ondermijnen. Deze formule liet toe om alle gewapende groepen ondanks hun uiteenlopende agenda's onder één formule samen te brengen. Zij verkregen namelijk allemaal hun sterkte uit het voortduren van de ongestraftheid en konden proberen door middel van geweld een stabilisering te boycotten. De militaire strategie zou er dus een van humanitaire afschrikking zijn. De dreiging van een militair antwoord vanwege EUFOR zou deze *spoilers* moeten ontraden om enige actie te ondernemen die de veiligheid van de burgerbevolking in het gedrang zou brengen.

Een dergelijke strategie van afschrikking was een logische keuze voor EUFOR. Gezien de uitgestrektheid van het te beveiligen gebied en het bevolkingsaantal zou een strategie van fysieke verdediging niet haalbaar zijn met de gegeven middelen.<sup>9</sup> Een meer proactieve strategie, zoals het onder dwang ontwapenen van gewapende groepen, was eveneens uitgesloten vanwege de verplichte neutraliteit en onpartijdigheid van de operatie. De vereisten van humanitaire afschrikking bepaalden twee kernaspecten van EUFOR: de noodzaak van geloofwaardigheid en goede communicatie. Het strategische zwaartepunt van de operatie lag op het domein van geloofwaardigheid. Het was cruciaal dat EUFOR vastberaden was om op te treden wanneer nodig en ook over de middelen zou beschikken om dit te doen. EUFOR beschikte daarom over een robuust mandaat en bijbehorende *Rules of Engagement* enerzijds en een overdaad aan vuurkracht anderzijds. Op het vlak van communicatie diende één kernboodschap zeer duidelijk te zijn. Deze werd door de commandant op het terrein als volgt samengevat: "Mijn mandaat is duidelijk. Wanneer soldaten, rebellen of bandieten een militaire bedreiging vormen voor de bevolking of een aanval wagen op de NGO gemeenschap, de MINURCAT of mijn troepen, dan moet ik optreden. Zolang zij niemand lastig vallen, gaan zij mij niets aan."<sup>10</sup>

#### *EUFOR op het terrein*

De modus operandi van EUFOR had aldus een relatief klassieke basis in de militaire theorie. Het idee van afschrikking werd in praktijk gebracht door (i) een maximale aanwezigheid op het terrein door middel van patrouilles en (ii) het tonen waartoe de mis-



sie in staat is door middel van grootschalige joint operaties. Er bleef evenwel een grote uitdaging bestaan in de logistieke ondersteuning van de operatie. EUFOR zou immers opereren in een gebied dat bijzonder moeilijk te bereiken is en waar nagenoeg niets van infrastructuur aanwezig is. Dit maakte de ontplooiing en de ondersteuning van de operatie tot een bijzonder complexe uitdaging. Frankrijk had weliswaar veel ervaring op dit domein, maar dat kon niet van alle participerende lidstaten worden gezegd.

De operatie ging van start op 28 januari 2008. De opstartfase was bijzonder tumultueus te noemen: op 1 februari zette een coalitie van rebelligroeperingen een frontale aanval in op N'Djamena, de hoofdstad van Tsjaad. Tijdens de hevige gevechten die volgden werd de ontplooiing van EUFOR stilgelegd. Van de Franse militairen onder nationaal commando (Epervier) wordt algemeen aangenomen dat zij niet rechtstreeks aan de gevechten hebben deelgenomen ten voordele van president Deby. Wel zouden ze de strijdkrachten van Deby hebben gesteund met advies, inlichtingen en bevoorrading.<sup>11</sup> Frankrijk was immers gekneld tussen de druk van de Europese partners om EUFOR niet in diskrediet te brengen en de vraag van Deby om hulp. Deze bleef op het nippertje in het zadel zitten en enkele dagen later kon EUFOR doorgaan met ontplooiën.

Op 15 maart bereikte EUFOR het initiële vermogen om te opereren: het skelet van de operatie stond op poten en een bataljon onder Franse leiding in Forchana was actief. Vervolgens ontplooiëde een bataljon onder Ierse leiding naar Goz Beida in het zuiden (operationeel in de maand mei), een Frans detachement naar Birao in de CAR (operationeel in juli) en nog later een Pools bataljon naar Iriba in het noorden (operationeel in september). De focus van de operatie lag in het centrum en het zuiden. Aangezien het gebied rond Goz Beida de traditionele transitroute voor gewapende groepen was en hier het meeste intern verplaatste personen waren, namen de militaire planners aan dat de operatie hier het grootste verschil kon maken. De ambitie van EUFOR was vooral om hier de perceptie van onveiligheid te vermindere- en als dusdanig binnenlandse vluchtelingen naar huis terug te laten keren. De kampen met vluchtelingen vanuit Darfour lagen in het noorden. Deze werden als een meer statisch probleem gezien: deze mensen konden niet naar huis zolang er oorlog in Darfour zou zijn. Als dusdanig werd aangenomen dat hier de politieke taak van de MINURCAT het belangrijkste zou zijn terwijl EUFOR zich diende te beperken tot het afschrikken van militaire bedreigingen.

## De samenwerking tussen de EU en de VN

De vraag naar hoe de samenwerking en de verdeling van taken tussen de EU en VN verliep, is bijzonder pertinent. Hier zijn drie belangrijke elementen te onderscheiden: (i) de concrete samenwerking op praktisch vlak, (ii) de synchronisatie van de planning en ontplooiing van beide operaties en (iii) de uiteindelijke opvolging van EUFOR door de VN.

Inzake de concrete samenwerking kunnen we kort zijn. Aangezien de EU zich in haar veiligheidsstrategie expliciet profileert als multilaterale actor *par excellence*, wordt er in EU operaties relatief veel belang gehecht aan nauwe samenwerking met de VN. EUFOR was van in het begin een onderdeel van een breder VN kader. Er werd dan ook op toegezien dat de basissen van MINURCAT en EUFOR op het terrein zoveel mogelijk op dezelfde locaties werd opgebouwd. Ook op logistiek vlak was er tussen beide operaties synergie te vinden. Hoewel er ook kritische stemmen zijn over de kwaliteit van deze samenwerking, moet voor ogen worden gehouden dat twee bureaucratische apparaten in elkaar passen verre van een sinecure is, zelfs wanneer goede samenwerking politiek zeer wenselijk is.<sup>12</sup>

Een fundamenteel probleem ontstond echter in de synchronisatie van alle operaties. In het planningsproces van EUFOR ging men uit van de veronderstelling dat de Europese troepen zowel naast MINURCAT als UNAMID in Soedan zouden opereren – ook al bestonden er van in het begin twijfels over de levensvatbaarheid van UNAMID.<sup>13</sup> Het was pas wanneer EUFOR aankwam op het terrein dat duidelijk werd dat de VN eveneens grote moeite had met de tijdige inplaatsstelling van MINURCAT. Eenmaal EUFOR politiek gelanceerd was en van middelen was voorzien, verliep de eigenlijke ontplooiing namelijk relatief snel – alleszins wanneer men de geografie en logistieke beperkingen in acht neemt. De VN kon als logge structuur voor vredeshandhaving dit ontplooiingstempo niet volgen. Daar waar EUFOR politietraining diende te beveiligen, waren de VN train- ners in kwestie met enige maanden verlaat. Eenmaal wanneer deze training op gang kwam, zorgde wrevel met de lokale autoriteiten nog voor een verdere vertraging voor een eigenlijke ontplooiing van deze gendarmerie. De NGO gemeenschap klaagde dan ook aan dat halfweg het mandaat van EUFOR er nog niet veel was terechtgekomen van politiewerk.<sup>14</sup> De kleinschalige onveiligheid (niet van militaire maar wel criminele aard) bleef bijgevolg tot nader order



voortbestaan.

Mede omwille van de trage opbouw van MINURCAT begon men zich reeds snel zorgen te maken over de opvolging van de militaire arm post-EUFOR. De EU had zich immers geëngageerd voor een overbruggingsoperatie zonder dat het andere einde van de brug gekend was. In het kader van de *mid-term review* van EUFOR begon dan ook duidelijk te worden dat een verdere inzet van Europese strijdkrachten zeer gewenst zou zijn om de goede opvolging te garanderen. Aangezien er binnen de EU geen consensus was over een mogelijke verlenging van EUFOR werkte men op basis van het plan dat de lidstaten met interesse in een langer verblijf hun contingent konden overhevelen naar een uitgebreide MINURCAT operatie. Op het einde van 2008 schenen het er naar uit te zien dat deze MINURCAT II dus zou gaan lijken op de multidimensionale aanwezigheid die de VN reeds van in 2006 voor ogen had.<sup>15</sup> Op militair vlak zouden Frankrijk, Ierland en Polen waarschijnlijk nog voor een beperkte periode actief blijven om de continuïteit met EUFOR te verzekeren. Op vlak van de commandostructuur zou hiervoor een speciale planningscel worden opgericht in het VN hoofdkwartier in New York – een idee dat klaarblijkelijk geïnspireerd was door de UNIFIL II operatie in Libanon.

## Conclusie

De inspanningen van de VN en de EU om de meervoudige conflicten in Tsjaad, de CAR en Darfour in te dijen kunnen zowel positief als negatief worden geëvalueerd. Een regionale aanpak van de problematiek lijkt bijzonder aangewezen. Alle hulp, hoe beperkt ook, kan het humanitaire lijden verlichten. Vanuit dit perspectief zijn zelfs de grootste debacles uit de geschiedenis van vredeshandhaving niet vergeefs te noemen: elk mensenleven gered is een goede zaak. In de huidige omstandigheden kan men dus de stelling verdedigen dat de VN onder moeilijke omstandigheden in de goede richting voortploetert en daarin wordt bijgestaan door de EU. De EU heeft immers zowel de expertise als de financiële en militaire middelen in huis om de VN de nodige slagkracht te verlenen.

Men kan dezelfde realiteit evenwel door een meer cynische bril bekijken. Als dusdanig zijn de huidige operaties niet meer dan een lapje voor het bloeden te noemen. Zoals VN Secretaris-generaal Ban Ki Moon zelf liet optekenen, dragen zij als dusdanig weinig of

niets bij tot een oplossing van de diepere problemen.<sup>16</sup> Daarnaast kan men zich afvragen in welke mate de bezorgdheid om de toestand in Tsjaad niet uitsluitend voortvloeit uit de machteloosheid over Darfour – wat een correcte analyse van de politieke toestand in Tsjaad niet ten goede komt. De samenwerking tussen de VN en de EU verloopt daarenboven met grote frictie. Op politiek vlak berust ze immers op een ongelijke relatie: de VN heeft alle steun nodig die ze kan krijgen terwijl de EU van een dergelijk operatie graag een fanfare maakt om haar eigen zelfbeeld als multilaterale actor te promoten. Op militair vlak wordt de samenwerking bemoeilijkt door het Europese verlangen naar het behoud van operationele onafhankelijkheid enerzijds en de fundamentele onzekerheid die eigen is aan militaire operaties anderzijds.

Multidimensionaal en inter-institutioneel crisisbeheer brengt aldus zijn eigen problemen met zich mee terwijl het tegelijk meer mogelijk maakt. Het is politiek verkieslijk maar moeilijk in praktijk. Het wederaren van de internationale gemeenschap in Tsjaad illustreert beide: zonder deze samenwerking was er waarschijnlijk niets gebeurt, maar de politieke retoriek mag niet verdoezelen dat er fundamentele problemen blijven bestaan, zowel in de conflictsituatie zelf als op vlak van de samenwerking tussen de VN en de EU. Zowel ondanks als omwille van deze vaststellingen vormen de operaties in Tsjaad en de CAR een bijzonder relevant laboratorium voor de studie van oorlog en vrede.

## Noten

- 1 Alexander Mattelaer is als onderzoeker verbonden aan het Institute for European Studies aan de Vrije Universiteit Brussel. Zijn doctoraatsonderzoek spitst zich toe op de planning en strategie van hedendaagse operaties uitgevoerd door Europese strijdkrachten. Dit artikel is gebaseerd op een meer uitgebreide studie van de EU operatie in Tsjaad waarvoor uitvoerig onderzoek is verricht door middel van anonieme expert interviews. Zie A. MATTELAER, "The Strategic Planning of EUFOR Tchad / RCA", IES Working Paper, <http://www.ies.be>. Voor een bespreking van de casus Tsjaad in het kader van de strategische cultuur van de EU, zie ook S. BISCOP & A. MATTELAER, "De Europese Unie: een strategische militaire actor? Tsjaad als testcase", *Res Publica*, 2008, 50 (2), 149-166.
- 2 Zie P. HANDY, "Chad: Democratisation Challenges and Limits of International Intervention", ARI 59/2008 Paper, Madrid, Real Instituto Elcano, 2008.
- 3 G. PRUNIER, "Chad, the CAR and Darfur: dynamics of conflict", *OpenDemocracy*, 18 april 2007; G. PRUNIER, "Chad: between Sudan's blitzkrieg and Darfur's war", *OpenDemocracy*, 19 februari 2008.
- 4 P. HANDY, *op. cit.*
- 5 P. PATERSON, "Darfur and Peacekeeping Operations in



- Africa", *Military Review*, juli-augustus 2008, 14-23.
- 6 "Report of the Secretary-General on Chad and the Central African Republic", *United Nations Security Council*, S/2007/97, 23 februari 2007.
  - 7 RAAD VAN DE EU, "Gemeenschappelijk optreden 2007/677/GBVB van de Raad van 15 oktober 2007 inzake de militaire operatie van de Europese Unie in de Republiek Tsjaad en de Centraal Afrikaanse Republiek", *Publicatieblad van de Europese Unie*, 2007, L279/21.
  - 8 EUROPESE RAAD, "EU-UN Co-operation in Military Crisis Management Operations: Elements of Implementation of the EU-UN Joint Declaration", Brussel: Europese Raad, 17-18 juni 2004.
  - 9 Voor een problematiek rond het dimensioneren van vredesoperaties, zie J.T. QUINLIVAN, "Force Requirements in Stability Operations", *Parameters*, Winter 1995, 59-69.
  - 10 Geciteerd in N. GROS-VERHEYDE, "General Ganascia: Maintenir la force en état opérationnel", *Europolitique*, April 2008.
  - 11 P. HUGON, "La France a apporté une aide militaire indirecte mais décisive au régime de Déby", *Le Monde*, 7 februari 2008.
  - 12 Voor een uitgebreide behandeling van deze problematiek aan de hand van de vorige Europese militaire operatie, zie C. MAJOR, "EU-UN cooperation in military crisis management: the experience of EUFOR RD Congo in 2006", Occasional Paper n° 72, Parijs, EU Institute for Security Studies, september 2008.
  - 13 Cf. A. MATTELAER, "Is een vredesmacht voor Darfour wel een goed idee?", *De Standaard*, 7 augustus 2007.
  - 14 OXFAM, "Mission incomplete: why civilians remain at risk in eastern Chad", Oxfam Briefing Paper 119, 10 september 2008.
  - 15 Cf. "Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in the Central African Republic and Chad", *United Nations Security Council*, S/2008/601, 12 september 2008.
  - 16 "Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in the Central African Republic and Chad", *United Nations Security Council*, S/2008/444, 8 juli 2008, § 52.

## OPINIE

# Regulation and reduction of armament and armed forces: the role of the Security Council

door Cliff Farhang PAJOUH<sup>1</sup>

### Introduction

The longing for implementation of the consensus that was reached during the adoption of the 1968 Non-proliferation Treaty, has somewhat obscured the more general discussion pertaining to the international regulation and reduction of conventional armament and armed forces. Recently however, the discussion concerning the regulation of conventional armament and the obligations of the Security Council pursuant to Article 26 of the Charter has attracted somewhat attention. Appraisal of the topic indeed has merit given the main responsibility of the Security Council in ensuring the maintenance of international peace and security and the danger that unchecked armament poses to the collective security of the international community. After all, disproportionate military firepower disparity amongst States is certain to render the use of force more desirable at a time where global responses to conflict prevention and resolution are either non-existent or ineffective.

Arms control therefore has the potential to provide one of the means in strengthening collective security and compliance with the international norms in particular those enshrined in the UN Charter. In addition, regulation and reduction of armament could liberate significant resources that are needed in the context of global development and eradication of poverty, global problems which have been and continue to be sources of instigation and maintenance of national, regional and international strife.

Recently, the Security Council, on the proposal of Costa Rica who held the Council's Presidency in November 2008, took up the disarmament debate which resulted in a Statement by the President on behalf of the Council. This contribution aims to appraise the recent debate in order to discern the scope and direction of developments within the Council and the consequences thereof for the international community. To that end, at the onset, a succinct survey of developments concerning the control and reduction of armament since the adoption of the UN



Charter will be provided.<sup>2</sup> Next, the scope of the Security Council's obligations under the Charter in relation to armament regulation will be examined. Then, the contribution will examine the outcome of the recent debate initiated by the Presidency of the Council and conclude.

## The backdrop to the current disarmament discourse

The drafting and signing of the Charter of the UN preceded the atomic bombings that devastated Hiroshima and Nagasaki by some forty days. Therefore, regulation of conventional armament still dominated the debate amongst the officials and negotiators present during the San Francisco Conference who viewed it as closely embroiled with the general framework for achievement and maintenance of international peace and security and the international institution which they were designing to safeguard those objectives. In the Charter of the UN, the first reference to armament control appears in Article 11(1) which empowers the General Assembly to make recommendations to Member States, the Security Council or both regarding the general principles of cooperation in the maintenance of international peace and security, including the principles governing disarmament and the regulation of armaments. Article 26 imposes on the Security Council the obligation to formulate, with the assistance of the *Military Staff Committee*, plans for the establishment of a system for the regulation of armaments in order to ensure and promote international peace and security with *the least diversion for armaments of human and economic resources*. Using its powers provided for under Article 11 of the Charter, the General Assembly in resolution 41 (I) recommended that the Security Council formulate measures for regulation and reduction of armament and armed forces.<sup>3</sup> In response, the Security Council established the *United Nations Commission for Conventional Armaments* (UNCCA) which consisted of representatives from all eleven members of the Council.<sup>4</sup> However, due to disagreement between the Permanent Members, the first UNCCA report which was published in 1949 contained no significant recommendations and three years later the body was dissolved altogether. Amidst this deadlock, the General Assembly, through the adoption of resolution 502 (VI), established the *Disarmament Commission* (DC).<sup>5</sup> The DC was made accountable to the Security Council and tasked with tackling the issue of atomic as well as conventional armament. However, due to the same super power

rivalry that had paralyzed the Security Council (and by extension the ill-fated UNCCA), the establishment of the DC also proved to be a futile exercise as it made no substantive contribution to its mandate.

In light of the deadlock at the Council, the General Assembly took a number of initiatives that were intended to avoid the ominous stalemate that had been introduced into the armament debate. Notable amongst those attempts are the 1960 Ten-Nation Committee on Disarmament, the Eighteen-Nation Committee on Disarmament (1962-68) and the Conference of the Committee on Disarmament (1969-78). The breakthrough however was the 1978 *Special Session on Disarmament* which resulted in the creation of a single multilateral disarmament negotiating framework for Member States consisting of (1) a new *Disarmament Commission* (UNDC) as a subsidiary organ of the General Assembly and composed of all Member States of the UN, (2) the Conference on Disarmament (CD) which serves as a platform for negotiating multilateral conventional and non-conventional arms control treaties, and (3) the First Committee of the General Assembly responsible for preparing resolutions for adoption by the General Assembly. It is noted that the adoption of the 1968 Non-proliferation Treaty, the 1972 Biological Weapons Convention, the 1992 Chemical Weapons Convention, and the 1996 Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty are notable achievements of this framework and the committees that preceded it. Unfortunately however, the negotiated arms control instruments in many instances have not received universal ratification or full compliance and therefore have not been able to appropriately address the problem of armament. In conclusion, it is noted that the efforts of the General Assembly, however weak and fragmented, have been at least prolific and display the importance that Member States attach to the issue of disarmament.

## The disarmament responsibilities of the Security Council under the Charter

After the end of the Cold War and the eviction of Iraq from Kuwait through collective action initiated at the Security Council, hopes were raised that the disarmament discourse may receive substantive and collective action from the Council. In 1992, the Security Council held its 3046th meeting, for the first time at the level of Heads of State and Government, in connection with *the responsibility of the Security*



*Council in maintenance of peace and security.*<sup>6</sup> On behalf of the Council, the President stated that the end of the Cold War had “raised hopes for a safer, more equitable and more humane world and recognized that the non-military sources of instability in the economic, social, humanitarian and ecological fields have become threats to peace and security”.<sup>7</sup> While the Council affirmed its commitment to prevent the proliferation of weapons of mass destruction and the spread of the related technologies and emphasized the importance of ratification and implementation of arms control instruments by Member States in the statement, it never mentioned, even in the most implicit terms, its own responsibilities provided for under Article 26 of the Charter. Instead, the Council referred to the General Assembly’s vote for register of arms transfers that had been a response to the long-running war between Iran and Iraq and recognized the importance of all Member States providing the necessary information required by the General Assembly Resolution.<sup>8</sup> The omission of reference to its responsibilities as well as the interesting deferral of the matter to the General Assembly, underlined the reluctance of the Permanent Members to take any legally binding measures within the Security Council that could potentially interfere with their own considerable stockpiles of conventional and unconventional armaments, and the military industries that manufactured and exported them to the world’s zones of conflict.

At this juncture, the questions that should be addressed are whether such deferral of responsibilities by the Council is unlawful and if so what consequences would flow from such unlawful deferment. In this regard, the text of the UN Charter which sets out the tasks, responsibilities, powers and functions of the UN serves as a starting point.

Article 26, appearing in Chapter V of the Charter, is the last of the three Articles that together set out the functions and powers of the Security Council. Article 24(1) confers upon the Council the primary responsibility for the maintenance of international peace and security. Article 25 of the Charter obliges the Member States to accept and carry out the *decisions* of the Security Council in accordance with the Charter. Article 26 on the other hand reads as follows:

“In order to promote the establishment and maintenance of international peace and security with the least diversion for armaments of the world’s human and economic resources, the Security Council shall be re-

sponsible for formulating, with the assistance of the Military Staff Committee referred to in Article 47, plans to be submitted to the Members of the UN for the establishment of a system for the regulation of armaments.”

It is admitted that the wording of Article 26 suffers from some ambiguity. For example, one may argue that the phrase *plans to be submitted to the Members* in Article 26 ought to be distinguished from the *decisions* of the Council referred to in Article 24. It could be further argued that as a result of such distinction, only the latter would have binding force upon the Member States by virtue of Article 25. Consequently, the Council is justified in withholding action insofar as it can impose no legal obligations on the Member States. An additional argument can be made of the fact that the armament responsibilities of the Council are stipulated in a provision that succeeds Article 25. Accordingly, Article 26 should be seen in isolation from the regime instituted by the two provisions that precede it and accordingly, Council’s disarmament initiatives would in any event fall outside its primary responsibility i.e. the maintenance of international peace and security, and as such only have hortatory significance.

Although the wording and positioning of the provisions in Chapter V of the Charter concerned with functions and powers of the Council is rather unfortunate, the appearance of those provisions under the same heading has the significance of at least embroiling the issue of disarmament in the larger context of international peace and security, the latter domain falling within the primary responsibility of the Council. Moreover, the reference made in Article 26 to Article 47 of the Charter which discerns the functions of the *Military Staff Committee* is an important affirmation of inseparability of *regulation of armament* from *maintenance of peace and security*. According to Article 47(1) of the Charter, the Military Staff Committee, a now defunct subsidiary body of the Council, is tasked with advising and assisting the Council on “all questions relating to the Security Council’s military requirements for the maintenance of international peace and security, the employment and command of forces placed at its disposal, the regulation of armaments, and possible disarmament”. Appearance of such reference to regulation of armament and disarmament next to maintenance of international peace and security is an indication that the drafters of the Charter did not envision lasting peace and security without an appropriate and institutionalized armament control machinery.



Therefore, it is submitted that inaction by the Security Council in relation to the issue of armament regulation and reduction results in a breach of international obligations by Council Members in two distinct but concomitant modalities. First, the Council Members would be in breach of their international obligations due to non-compliance with the Charter, in particular Article 26. Secondly, given the fact that the Military Staff Committee consists of the Chiefs of Staff of the Permanent Members or their representatives, non-compliance of that subsidiary organ with its obligations provided for in Article 47, can be attributed to the Council and again give rise to international responsibility of the Permanent Members.

### **The outcome of the discussion on regulation and reduction of armaments**

Since the end of the Cold War, the failure of the Security Council to recognize and undertake its responsibilities provided for by the Charter in relation to regulation and reduction of armaments and armed forces, has been coupled with an increasing disregard by the Permanent Members towards their nuclear disarmament obligations enshrined in Article VI of the Non-proliferation Treaty. As a result, recent years have witnessed the emergence of new nuclear weapons States as well as significant increases in global conventional military expenditure throughout the developed and developing nations. The relentless problem of world poverty as well as the ebb and flow of the discussion relating to the inherent link between armament expenditure and global development has further underlined the importance of tackling armament through appropriate measures by the international community within the framework of the UN. In this context, as was mentioned earlier, Costa Rica in its capacity as President of the Security Council in November 2008, called for a high level open debate concerned with “maintenance of international peace and security: strengthening collective security through general regulation and reduction of armaments”. The debate was held during the 6017th meeting of the Security Council on 19 November 2008 and resulted in a statement by the President on behalf of the Council.<sup>9</sup>

A cursory reading of the statement detects the same strategy that was adopted in the 1992 Council statement mentioned earlier. The Council stressed the importance of achieving appropriate levels of armament expenditure and urged Member States to allo-

cate their resources towards achieving the Millennium Development Goals. The Council also seems to have affirmed the 2005 World Summit Outcome which recognized the linkage between development, peace and security, and human rights. However, the overall emphasis of the statement is the vital importance of *multilateralism* in peace and security, development and human rights.

The Council's choice of multilateralism in relation to the issue of development is the first indication that, according to the Council, Article 26 and the need to avoid diversion of economic resources towards militarism do not constitute imperative elements within the framework of its responsibilities. That being said, perhaps the most eye-catching passage of the statement for the context of the present discussion is the following:.

“The Security Council expresses support for national, bilateral, regional and multilateral measures adopted by Governments aimed at reducing military expenditures, where appropriate, thereby contributing to strengthening regional and international peace and security.”<sup>10</sup>

In this particular instance, the expression of support by the Council for bilateral and multilateral measures can only be qualified as a thinly disguised attempt to deflect the matter from the purview of the Council and preserve the Permanent Members' unilateral decision-making powers on the issue. This conclusion is supported by the fact that nowhere in the text of the statement mention is made of Article 26, the Council's own mandate on disarmament or the mandate or working methods of the Military Staff Committee. Moreover, there is no reference, even in the most implicit terms, to past and present disarmament activities of the General Assembly. To a pessimist, it would seem that the Council has become evermore direct in displaying its disdain for the limited significance of the General Assembly's efforts and the value therefrom for future responses to the problem of disarmament. It is therefore not controversial to categorize the most recent endeavor of the Council as a continuation of the six decade long era of contempt of its Charter obligations.

### **Concluding remarks**

Since the inception of the UN as an international institution tasked with facilitating cooperation in





international security, economic development, social progress, human rights and achieving international peace, appraisal of the relationship between disarmament and development has been a recurring and multifaceted theme. The immediate years following the adoption of the Charter saw some abortive efforts by the Security Council to engage the question of armament. The post World War II era in fact provided a ephemeral opportunity to divert the expenditure that was devoted to scorching humanity in the preceding years, towards developing the underdeveloped nations of the world. Shortly thereafter however, began the Cold War. Abandoned were all hopes; for now, at a time of super power rivalry, greater armament expenditure was supposedly the world's only indemnity for lasting peace. The end of the Cold War once again brought a transient sense of hope to those who longed for a world where 1.5 billion of the world's population did not live on less than one dollar a day. Unfortunately again, the Council affirmed its long-standing and unusual position: that it would not encroach upon the General Assembly's responsibilities and that multilateralism must prevail. In other words, armament regulation measures had to be negotiated and adopted in *fora* where the greatest armament producing and exporting States who happen to be the Permanent Members could still maintain their unilateral decision-making powers. Taking into account the developments since the establishment of the UN in relation to disarmament, the recent initiative taken up by Costa Rica in its capacity as President of the Council was doomed to fail from the onset. The initiative once again underlined the unqualified reluctance of the Permanent Members to adhere to their obligations under the Charter. The outcome of the recent debate effectively laid Article 26 to rest for the foreseeable future. Given the lack of an effective institutional accountability regime or judicial review within the UN system, it is highly unlikely that the conduct of the Council and its Permanent Members would be

successfully challenged. As such, it is to be expected that the Council would follow the same course it has followed since 1952. In this light, it is the task of international lawyers, diplomats, academics, policy-makers, and all individuals concerned with the shocking pace of the increase in global armament expenditure to press their national Governments to seriously consider the issue of armament regulation and reduction within the framework of UN reform. Until then, the great profit that the military-industrial complexes gain as well as the grand strategic bargaining power that arm deals provide for the Permanent Members will continue to obscure Article 26.

## Notes

- 1 Associate academic staff member of the research unit international and foreign law at the Catholic University of Leuven.
- 2 For a more comprehensive overview of United Nations efforts in relation to the issue of disarmament, readers are referred to "Collective Security and Armament Regulation", Security Council Report, 14 November 2008, No. 1, <[http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Update%20Report%2014%20November%202008\\_Armaments.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Update%20Report%2014%20November%202008_Armaments.pdf)>.
- 3 United Nations General Assembly Resolution 41(I), 14 December 1946.
- 4 United Nations Security Council Resolution 18, 13 February 1947.
- 5 United Nations General Assembly Resolution 502 (VI), 11 January 1952.
- 6 Note by the President of the United Nations Security Council S/23500, 31 January 1992.
- 7 *Ibid.*
- 8 United Nations General Assembly Resolution 43/75/I, 7 December 1988; United Nations General Assembly Resolution 46/36/L, 9 December 1991.
- 9 Statement by the President of the Security Council S/PRST/2008/43, 19 November 2008.
- 10 *Ibid.*

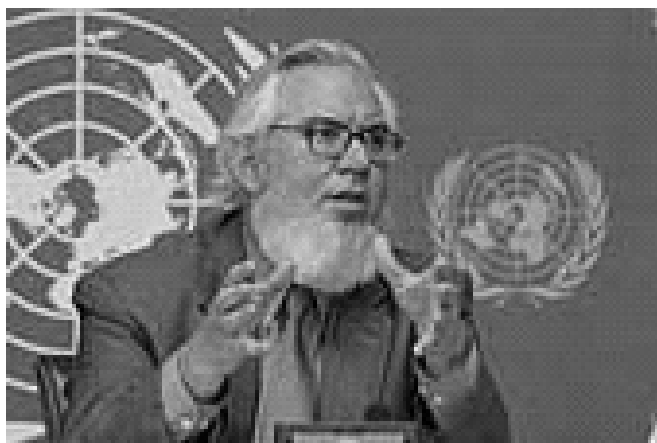


## Interview:

### ***Ik ben een activist voor waardig werk: Juan Somavia, directeur- generaal van de Internationale Arbeidsorganisatie in de kijker***<sup>1</sup>

door Dirk BARREZ i.s.m. Jessie VAN COUWENBERGHE, Annick DERUYVER & Thomas HEIRBAUT

Wie werkt, kan leven. Klinkt mooi, maar de werkelijkheid is anders. De helft van alle mensen die werken, verdienen te weinig om fatsoenlijk te kunnen leven. Daarom is het dat wereldwijd vakbonden, vele NGO's, de Internationale Arbeidsorganisatie en ook wel politici en zelfs bedrijven opkomen voor Waardig Werk. Niemand beter om te vertellen wat waardig werk is dan de Chileen Juan Somavia, de directeur-generaal van de Internationale Arbeidsorganisatie. Want daar is dat concept gegroeid. We interviewden hem in Genève, thuisstad van de IAO.



Juan Somavia, Directeur-generaal van het ILO

Bron: <http://www.ilo.org>

*Velen denken dat de economische globalisering zoals we die nu kennen, zal blijven. Maar hoe krijgen we dan een sociale globalisering?*

32

(Somavia zit meteen op het puntje van zijn stoel.) De economische globalisering zal niet noodzakelijk verdergaan zoals vandaag. Nu is ze gebaseerd op het vrijmaken van de markt en het loslaten van de meeste regelgeving, en dan moet de markt het maar oplossen. Dat lukt niet. Heel wat mensen profiteren van die liberalisering. Maar talrijker zijn diegenen die er slechter van worden. Dus moeten we eens goed kijken naar die fundamenteën van economische globalisering. Er zijn meer regels nodig. Dat leert ons de financiële crisis. En de voedselcrisis toont aan dat we moeten investeren in landbouw. Laten we dus de economische globalisering niet als een natuurlijk fenomeen beschouwen. Ze is gemaakt door de politiek, en die politiek kan veranderen. Waar we ook vanaf moeten, is de onverschilligheid van deze globalisering voor wat ze mensen aandoet. Ze heeft de rol van arbeid gedevalueerd en miskent de waardigheid van

wie werkt. En dus moet onze kijk veranderen op wat essentieel is aan globalisering. Dat is de rol van de IAO en van de campagne Waardig Werk. We willen dat het recht op werk en op sociale bescherming opnieuw de kern uitmaken van het debat over globalisering, net als het belang van een goede job en van sociale dialoog als een manier om problemen op te lossen.

*Hoe krijgt u die Waardig Werk agenda voor elkaar?*

Ik denk dat de verandering bezig is. Vijfentwintig jaar geleden werd deze globalisering voorgesteld en soms opgedrongen aan de wereld. Ze werd niet in vraag gesteld. Nu zijn er enorm veel terechte vragen over haar intellectuele coherentie en over haar maatschappelijk nut. De pendel komt terug. We moeten allereerst politiek handelen. Groot probleem is dat politiek leiderschap ontbreekt. De politici blijken niet in staat om de sociale problemen ernstig te willen aanpakken. Deels is dat begrijpelijk omdat samenlevingen vroeger de politieke macht had-



den om hiermee om te gaan op nationaal vlak. Landen hebben een lange geschiedenis van sociale strijd maar ook van het vinden van aangepaste oplossingen zoals de achturendag, het minimumloon of het sociaal overleg. Maar zo iets bestaat niet op mondiaal vlak. Het internationaal systeem is niet voorbereid om die mondiale beslissingen te nemen. Waarom durft de IAO dat zeggen? Wij bestaan sinds 1919, wij zijn tripartiet – hier zitten overheden, werknemers en werkgevers samen aan tafel – en het is onze job om mondiale beslissingen te nemen die de wereld van het werk regelen: dat zijn onze arbeidsconventies. Wij ervaren dat ons instrument van sociale dialoog, namelijk samen in staat zijn om een internationaal beleid voort te brengen, meer en meer noodzakelijk is. Je hebt dus zowel een duidelijk politiek beleid nodig als het soort van instrumenten dat de IAO inbrengt.

*Is dat dan het echte belang van IAO in de huidige wereld?*

Dat denk ik inderdaad. Dat is aan het gebeuren. Zie je, de IAO vertegenwoordigt de productieve economie. Wij hebben hier de werkgevers die investeren, de werknemers die de producten maken en de regeringen die reguleren. De uitdagingen van de huidige globalisering situeren zich rond deze drie assen en wij bevinden ons in het hart om deze te kunnen aanpakken op een evenwichtige wijze. Wanneer de IAO de Waardig Werk agenda definieerde, dan is dat gebeurd door werkgevers, werknemers en regeringen. Als gevolg daarvan is het een evenwichtige agenda, die nauw verbonden is met de politiek. Want er is geen enkele politicus die vandaag naar verkiezingen kan gaan zonder te spreken over jobs, en dus over de IAO agenda. Misschien zijn ze niet voor de Waardig Werk agenda, maar ze hebben het wel over de punten die de Waardig Werk agenda aankaart. Op die manier hebben we de politieke wereld geholpen om naar deze problemen te kijken op een wijze die hen verbonden doet voelen met hun kiezers. Want de grootste democratische vraag van het ogenblik, wereldwijd, is samen te vatten als: mensen vragen een faire kans op waardig werk, en ik doe de rest. Maar geef me die kans op een waardige job.

*Is de IAO niet te zwak om alle ambities van de Waardig Werk agenda wereldwijd te realiseren?*

Natuurlijk, de IAO kan niet zorgen voor waardig werk. We kunnen signaleren welk soort beleid noodzakelijk is. We kunnen bewegingen op gang helpen. Er is een *waardig werk* beweging aan het opkomen. Heel belangrijk is dat. Maar om resultaat te boeken

moet er een veel bredere politieke verstandhouding komen en moeten ook de internationale organisaties zoals Wereldbank en EU een politiek coherent beleid voeren. Dat komt er aan. Want de internationale organisaties hebben samen een *toolkit* aanvaard om hun eigen beleid te analyseren over wat dat veroorzaakt op het vlak van waardig werk. Dit gaat dus niet enkel over IAO. Wat wij doen is zeggen in welke richting we volgens ons moeten gaan, en daarover krijgen we te horen: jullie hebben gelijk. Laten we dan nu samen kijken hoe we dat kunnen waarmaken.

De Wereldhandelsorganisatie kan sancties nemen indien haar handelsregels worden overtreden, de IAO kan dat niet voor haar sociale regels, zelfs niet voor basisnormen zoals de vrijheid van vereniging of het verbod op kinderarbeid. Moet zij die stok achter de deur niet hebben?

Ik geloof dat samenlevingen erop vooruitgaan wanneer je een consensus bereikt. Soms vordert die consensus omdat men het politiek eens raakt, soms schiet het op door zware sociale strijd. Maar altijd moeten samenlevingen zelf uitvissen welke weg ze willen bewandelen. Ik ben heel blij dat vele samenlevingen in de richting van waardig werk willen. Maar je kan dat niet opleggen door sancties.

We moeten doen wat Europa heeft gedaan. Het grootste succes van de IAO is het Europese sociale model. De IAO is opgericht in 1919 en begon het thema *hoe behandel je werknemers?* op de internationale agenda te plaatsen. Toen was daar geen politieke belangstelling voor in Europa. We gingen door heel de sociale strijd en de economische depressie van de jaren dertig. Europa kwam uit de tweede wereldoorlog met de overtuiging dat er een evenwicht nodig was tussen economie en sociale kwesties. Waar kwamen die waarden vandaan? Ze kwamen uit de beginselverklaring van de IAO. Dit toont dat niets onmogelijk is, maar het moet het resultaat zijn van nationale politieke processen.

*We gingen wel doorheen een ontzettende economische crisis en een wereldoorlog. Hopelijk hebben we dat niet opnieuw nodig?*

Neen, dat hebben we niet opnieuw nodig. Maar het is een feit dat het Europese sociale model er nu wel staat, en dat het nu stevig onder druk staat van globalisering. Europa zelf is nu aan het bekijken hoe om te gaan daarmee.

In het algemeen aanvaarden de ontwikkelde landen nu de basisgedachte van de IAO dat werknemers fair moeten worden behandeld, dat arbeidsvoorwaarden essentieel zijn voor de economische productiviteit en dat een goede productiviteit zich moet vertalen in



beteren lonen. We beleven echter een terugslag als gevolg van de huidige globalisering.

*Altijd waren vakbonden cruciaal om verbetering af te dwingen. Maar ze hebben het moeilijk en de vrijheid van vereniging is niet vanzelfsprekend.*

De economie verandert, je hebt minder publieke diensten, een kleinere industriële sector en de diensten groeien. De vakbonden waren sterk in die twee afgeslankte sectoren en dat lukt minder in de diensten. Er wacht de vakbonden dus een grote uitdaging om de werknemers in deze nieuwe sectoren reden te geven om lid te zijn van de vakbond. Dat is cruciaal. Er is meer. Vijftig jaar geleden had een werknemer een arbeidersidentiteit. Vandaag werken we allemaal. Maar we definiëren onze identiteit niet via ons werk. Het maakt deel uit van ons leven, het is een manier om een inkomen te verwerven. Maar mensen hebben heel wat andere interesses. Dus worstelen vakbonden met de vraag hoe ze zich moeten aanpassen aan de werknemers van de 21ste eeuw. Dat zijn niet dezelfde als diegene uit de tijd dat de vakbonden ontstonden. Dat is één facet van het verhaal, en is vooral geldig voor de rijke landen.

In ontwikkelingslanden zoals Zimbabwe, Myanmar e.a. zijn er inderdaad politieke problemen. Wanneer politieke regimes de vrijheid van meningsuiting en van vereniging niet aanvaarden, en ook in geval van arbeidsmisbruiken door bedrijven, moeten we de confrontatie aangaan. In die twee gevallen moeten we ingrijpen en de IAO heeft daarvoor de nodige instrumenten.

En je hebt het grote, grote probleem dat je met een economie zit die wel groeit maar niet in staat is de groei te stoppen van de informele economie. En de werknemers van de informele economie organiseren, is verschrikkelijk ingewikkeld. Dus we zitten met een geweldige uitdaging. Maar de aard van het probleem is zonneklaar. We moeten het aanpakken met heel wat verbeelding.

*Eén instrument is de commissie voor de toepassing van de normen. Hoe werkt die?*

Die commissie evalueert elk jaar de situatie in zowat vijftig landen waartegen er klachten opduiken. Die variëren van specifieke problemen binnen een bedrijf tot wetgeving die het moeilijk maakt om zich te organiseren. Wij ontvangen die klachten en behandelen ze met onze tripartiete aanpak.

Deze commissie is dus ontzettend belangrijk en ik moet zeggen dat de woordvoerder van de werknemers, Luc Cortebeeck, veel respect krijgt voor de fantastische job die hij daar doet. Want je moet een

goede manier vinden om met deze klachten om te gaan zodat landen vooruitgang willen boeken. Het is heel makkelijk om te zeggen: je doet alles fout. Wat wijst onze ervaring uit? Wanneer landen aan de commissie moeten komen uitleggen waarom de klachten zich voordoen en de commissie die klachten blijft opvolgen, dan kan dat hen stimuleren om het beter te doen. Dat is de manier waarop het IAO systeem goed kan werken.

*De Waardig Werk agenda bestaat tien jaar. Wat zijn de positieve en negatieve conclusies op dit ogenblik? Hoe evalueert u die tien jaar?*

Eerste vaststelling is dat die agenda mondiaal aanvaard is geraakt. De agenda is binnen de IAO opgesteld. En wanneer de politieke wereld ermee in contact kwam, was de reactie: dit is interessant want als politicus begrijp ik dat de Waardig Werk agenda vertolkt wat mensen vragen bij verkiezingen. Het resultaat was dat we wereldwijd sterke steun kregen, ook voor het concept van een eerlijke globalisering want die twee gaan samen. Je kan geen vorderingen maken op vlak van waardig werk zonder een eerlijke globalisering. Wat wij hebben gedaan op basis daarvan is zeggen: oké, het is heel plezierig om mondiale steun te krijgen maar we moeten dit verdiepen via actieprogramma's voor waardig werk die nu bestaan in zowat zeventig landen. We moeten verzekeren dat andere internationale organisaties ook in dezelfde richting werken en we hebben een *toolkit* om dat te doen. En we moeten ons mechanisme behouden om de arbeidssituaties in de gaten te houden zodat klachten tot bij ons geraken. Dus, ja, we geraken vooruit met die agenda. Maar we komen terug op wat ik zei bij het begin, dit hangt niet alleen af van de IAO. Er moet een mondiale beweging zijn in die richting en daarom is het dat ik geloof dat we wellicht de ontwikkeling van een waardig werk beweging beginnen te zien. We hebben de vrouwenbeweging, de milieubeweging, de mensenrechtenbeweging – ik maak deel uit van de meeste ervan –, ook democratische bewegingen. Ik denk dat we zullen meemaken dat mensen zich willen organiseren rond dit fundamenteel aspect van hun leven. Dat is overigens reeds bezig want er bestaat een *waardig werk voor waardig leven* beweging. Omdat de politieke wereld nog geen manier heeft gevonden om hiermee adequaat om te gaan op het mondiale niveau, zal deze beweging veel belangrijker worden. De geschiedenis toont ons dat sociale bewegingen essentieel zijn in het proces van verandering. Er zal een *waardig werk* beweging bestaan, daarover bestaat geen twijfel.

*Hoe kunnen vakbonden op de beste manier deze bewe-*



ging steunen?

Ik denk dat de vakbonden centraal moeten staan in de organisatie ervan. Als je naar de wereld kijkt, wat is uiteindelijk de grootste georganiseerde kracht in de civiele samenleving, die ook met één voet staat in de economisch productieve sector, één voet in de civiele samenleving en vanzelfsprekend door zijn ideeën in relatie staat met de politiek? Dat zijn de vakbonden. Dus denk ik dat zij een heel grote verantwoordelijkheid dragen in het ten dienste stellen van hun structuren en van hun capaciteiten voor deze beweging. Want de beweging kan de functie vervullen van de politieke wereld dichter te brengen bij de overtuiging dat we samen moeten nadenken op het internationale niveau. Het echte probleem is de politieke beslissing om de sociale dimensie van de globalisering aan te pakken. De mensen vragen op democratische wijze dat de arbeidsvoorwaarden in de wereld beter zouden worden. En de regeringen, die deze internationale organisaties financieren, komen samen om te zien wat de beste manier is om deze problemen te beantwoorden en op te lossen. Daar zijn we nu aan toe. We voeren het gevecht om dat proces te creëren, zodat dit alles zou gebeuren.

*En zo zullen we over tien jaar in een heel andere wereld leven?*

Wie weet? We moeten afwachten wat er gebeurt. Ik ben zoals een activist die beslist om de wereld beter te maken en om dus tegen de stroom in te zwemmen. De wereld sociaal rechtvaardig maken is ingaan tegen de machtsbelangen. Wat men leert als activist is van nooit op te geven. Altijd zal men je vertellen: wat je probeert te doen, is onmogelijk; dat zal nooit gebeuren; wees toch realistisch; conformeer u toch aan de norm; doe de dingen zoals ze altijd zijn gedaan. Dat is wat ze vertelden aan Nelson Mandela, dat is wat ze zegden aan Lech Walesa, dat is wat de democraten te horen kregen in Chili toen we vochten tegen de dictatuur; dat is wat vrouwen werd verteld toen ze geen stemrecht hadden. Wie het voor het zeggen heeft, zal altijd aan de zwakkeren zeggen: wees toch niet gek, jullie winnen nooit. Feit is dat er

veel bewegingen zijn die wel hebben gewonnen en dat is waarom we moeten volhouden. Voor wanneer de doorbraak zal zijn, dat weet je nooit. Het enige wat je weet is dat je moet volhouden en dat je niet overtuigd zal worden door de cynici.

*Zou u de mediabelangstelling verwelkomen die de Wereldhandelsorganisatie wel krijgt, dat de IAO evenveel media-aandacht zou krijgen?*

Heel zeker. Hoe meer kennis er is over wat wij doen, hoe beter. Want ik denk dat wij verbonden zijn met mensen. Handel is verbonden met economische belangen. Ik kan begrijpen dat in een wereld die is georganiseerd op basis van economische belangen, de WTO heel interessant is. Wij zijn georganiseerd rond de behoeften van mensen. Wij zijn bezig met heel zekere processen die niet onmiddellijk resulteren in producten. Natuurlijk zou media-aandacht voor ons een goede zaak zijn, want dat zou ook een verandering weerspiegelen van de journalistieke aanpak: niet zoeken naar *the spotnews* of die uitvergroete kleine gebeurtenis die vandaag gebeurde. Maar zich afvragen: wat zijn de instellingen die zich bezig houden met de problemen van de werknemers, van de gezinnen, van de samenlevingen? Misschien is dat geen grote titel in de krant. Maar dat zijn waarschijnlijk wel degenen die ofwel een samenleving opbouwen, of zoals vandaag samenlevingen verzwakken, iets wat volgens mij dikwijls gebeurt. Dus het zou echt wel interessant zijn dat er ook journalistieke verslaggeving is vanuit een zienswijze dat deze lange termijnkwesties essentieel zijn voor wat we vandaag moeten doen. Als zo iets zou kunnen gebeuren, zou dat fantastisch zijn.

## Noot

- 1 Dit interview verscheen eerder op [www.pala.be](http://www.pala.be) – website over onze globaliserende wereld, en [www.mondiaal.be](http://www.mondiaal.be) – webtv en website over de werkende wereld.



## Special: Perspectieven op de Doha-conferentie



International Conference on  
**Financing for Development**  
Doha, Qatar, 29 November - 2 December 2008

### *Financing for development: routinewerk in crisistijd (een NGO-perspectief)*

door Rudy DE MEYER <sup>1</sup>

Eind november 2008 had in Doha een conferentie plaats over financiering voor ontwikkeling (hierna: FFD). De internationale bijeenkomst moest zes jaar na de FFD top in Monterrey zorgen voor evaluatie, opvolging en actualisering van de plannen. De internationale financiële crisis leverde een prima decor voor grootse daden. Die kwamen er in Doha alvast niet. Het werd een erg middelmatige conferentie, met een erg middelmatig resultaat. Al valt er in de komende maanden misschien nog een en ander te redden. We hebben het allemaal voor u meegemaakt.

#### De voorgeschiedenis: Monterrey 2002

De top over financiering voor ontwikkeling in 2002 was bedoeld als sluitstuk voor de lange reeks topbijeenkomsten uit de jaren 90: over duurzame ontwikkeling in Rio, over bevolkingskwesties in Cairo, over sociale ontwikkeling in Kopenhagen, over de positie van de vrouw in ontwikkeling in Beijing, enz.

Al die vergaderingen hadden een enorme waslijst plannen en aanbevelingen opgeleverd, maar bleven erg vaag over de financiering. De groep ontwikkelingslanden wou ook wel eens boter bij de vis, en was vragende partij voor een aparte conferentie over de financiële kant van ontwikkeling. Ze kregen maar half hun zin. De top in Monterrey (Mexico) besprak een breed gamma van beleidsterreinen die bepalend kunnen zijn voor het financieren van ontwikkeling, maar haalde zeker niet het concrete niveau waarop in het Zuiden werd gehoopt.

De conferentie was ook op andere punten ongewoon. Het werd geen VN conferentie *pur sang* maar een *multistakeholder-event* in een poging om ook de gespecialiseerde instellingen zoals IMF en Wereldbank, en de Wereldhandelsorganisatie actief bij de onderhandelingen te betrekken. Ook de niet-gouvernementele organisaties kregen er een beperkte vaste stek.

Tegen alle VN tradities in was er al een akkoord over de eindtekst voor de conferentie begon. De meeste interessante ideeën die in de voorbereiding circuleerden waren in het onderhandelingsproces geschrapt of gesteriliseerd. De eindtekst was zo slap dat verschillende regeringsleiders in eerlijke schaam-

te eigenhandig extra beloftes begonnen te doen. De EU deed bijkomende toezeggingen m.b.t het volume van de hulp. Die kregen nadien hun beslag in de Barcelona *commitments*, met een eerste timing voor EU landen om de 0,7% BNI voor ontwikkelingssamenwerking te bereiken. Toenmalig Belgisch premier Verhofstadt haalde het PAIR plan vanonder het stof, een oud idee van vier Belgische professoren om de schuldenlast van lage inkomenslanden aan te pakken. De Monterrey *consensus* was een slecht gerezen taart met te weinig kaarsjes, dachten we toen.

#### Monterrey als referentiepunt

Eigenaardig genoeg ging men de Monterrey consensus gaandeweg idealiseren. Hij kreeg een soort postume zaligverklaring. Het ligt misschien aan de verslechterde internationale context of aan de opnieuw oplopende spanningen tussen Noord en Zuid. Als je het wat positiever bekijkt, zaten er in de Monterrey tekst ook wel interessante uitgangspunten en nieuwe werkerterreinen die nadien aan politieke relevantie hebben gewonnen en voor ophef, discussie, en tegenstand hebben gezorgd. We hebben het dan bijvoorbeeld over de vraag naar sterkere samenwerking tussen de VN en de Bretton Woods instellingen, het principe van de additionaliteit van de schuldkwijtschelding, de aanzet voor innoverende financieringsbronnen zoals de Tobintaks, de nood aan stabiliteit in het financiële systeem, enz.

In de voorbereiding van de *vijf jaar later* opvolgingsconferentie en ook tijdens de onderhandelingen en



de conferentie in Doha zelf werd sterk vastgehouden aan de inhoud en de structuur van de Monterrey consensus, die bestond uit een inleiding en zes hoofdstukken, met name:

1. het binnenlands mobiliseren van middelen;
2. het internationaal mobiliseren van middelen via directe buitenlandse investeringen en andere privé-stromen;
3. internationale handel als motor voor ontwikkeling;
4. het opdrijven van internationale financiële en technische samenwerking voor ontwikkeling;
5. buitenlandse schuld;
6. het aanpakken van systeemproblemen, met daarin het verbeteren van de coherentie en samenhang van de internationale monetaire, financiële en handelssystemen in functie van ontwikkeling

### Een rommelige voorbereiding voor Doha

De voorbereiding van een grote internationale conferentie begint normaal zo'n 18 maanden vóór datum. Ze is doorgaans een combinatie van zowat permanent overleg in het VN hoofdkwartier in New York, gecombineerd met enkele formele *prepcoms* om politiek druk op de zaak te zetten. Bedoeling is dat men de eindfase ingaat met een voorstel van eindtekst, waarin enkel nog een paar grote knelpunten politiek moeten worden gedeblokkeerd.

Deze keer bleef de voorbereiding veel te lang hangen in een op zich interessant, maar erg rommelig en te vrijblijvend systeem van inhoudelijke ronde tafels rond elk van de hoofdstukken van de Monterrey tekst. Ook de CSO's, de organisaties van de civiele maatschappij werden bij de voorbereiding in de *stakeholders*-vergaderingen betrokken. Ze kregen ook deze keer de kans om op één dag in New York hun belangrijkste punten voor te stellen aan de officiële landenvertegenwoordigers. Dat zorgde voor boeiende en goed gearchuteerde inleidingen en aanbevelingen. Jammer genoeg praatten de CSO's er groten-deels voor eigen publiek, en moesten ze hopen op de goede wil van de twee officiële facilitatoren (de Noorse en de Egyptische ambassadeur) om hun voorstellen naar het officiële proces te laten doorsijpelen.

Pas half juli 2008 kwam er een ontwerp van onderhandelings tekst op tafel. Van echte formele *prepcoms* was er dan al geen sprake meer. Vanaf begin september zou men in New York in gerichte sessies knelpunten proberen uit de weg te ruimen. Door deze aanpak liet men de hele afwikkeling over aan het erg

bedreven maar politiek beperkt permanent diplomatenkorps in New York. Op EU niveau liep de voorbereiding vooral onder Frans voorzitterschap. De Fransen waren actief, en raadpleegden ook de CSO's. Maar ze kwamen, al dan niet bewust, te laat op gang. De eerste *echte* onderhandelingen met alle landen en landengroepen zouden plaatshebben in New York, tussen 8 en 10 september 2008. Het officieel mandaat voor de EU werd pas bekrachtigd op een algemene raad op 11 november, amper drie weken voor de slotconferentie. Mede daardoor stond het ontwerp van eindtekst bij vertrek naar Doha nog vol onafgehandelde twistpunten.

### In een veranderde internationale context

Er is sinds 2002 heel wat veranderd. Voor het eerst sinds 1973 lijkt er weer echt wat te verschuiven in de internationale machtsverhoudingen. Tussen 2002 en 2008 kenden heel wat ontwikkelingslanden een spectaculaire groei. De volgehouden economische expansie in gigalanden zoals China en India zorgde wereldwijd voor een stijgende vraag naar energie en grondstoffen. Voor minstens een deel van de armere derde wereldlanden zorgde dat enkele jaren voor extra ademruimte. De grote groeiers zelf zijn zich sterk bewust van hun economisch belang. Ze nemen dan ook geen genoegen meer met een klein politiek bijrolletje en eisen een sterkere vertegenwoordiging in de internationale financiële instellingen.

Die trend werd nog versterkt door de scherpe financiële crisis die in 2008 vanuit de VS uitwaaierte naar de rest van de Westerse wereld. De financiële sector klapte in elkaar, en kon alleen met massale overheidsinterventie boven water worden gehouden. De mythe van de onfeilbare onzichtbare hand van de markt kreeg zware klappen. Het *goed bestuur* in de grote donorlanden bleek niet erg schokbestendig.

Het epicentrum van de crisis lag bij de grote Westerse economieën. Maar het werd al snel duidelijk dat de crisis ook in het Zuiden voor averij zou zorgen, en dat nieuwe afspraken over de financiële wereldorde nog maar moeilijk konden voorbij gaan aan de grote Derde Wereldspelers. De traditionele grootmachten trokken hun conclusie, lieten hun G-8 clubje even voor wat het was, en kozen voor de G-20 als forum voor het debat over de hervorming van het financieel systeem. In die G-20 zitten ook China, India en Brazilië. Afrika, en de grote groep van lage inkomenslanden bleven grotendeels buiten beeld.

Even leek het erop dat de financiële crisis de slappe politieke interesse voor de FFD conferentie in Doha



fors zou opkrikken. Maar die ballon liep snel leeg toen beslist werd om het debat over de financiële crisis bij de G-20 te parkeren. Het lijstje belangrijke genodigden voor Doha kalfde dag na dag af. Geen Britse Gordon Brown, geen IMF- of Wereldbank-baas. Vooral aan Westerse kant zou Doha het moeten stellen met hoge ambtenaren en hier en daar een minister voor ontwikkelingssamenwerking.

### **Sheraton Doha 29/11 – 2/12: speeches, nevenevenementen en ook nog onderhandelen**

Heel even werd het Sheraton hotel in Doha het Mekka van de wereldwijde armoedebestrijding.

De conferentie bestond uit de geëigende ingrediënten: de plenaire vergadering, met een lange reeks doorgaans slaapverwekkende speeches. De onderhandeling over de ontwerp tekst in een wat beperktere groep van het *main committee*. En een waslijst officiële en andere nevenevenementen. De CSO hielden een tweedaagse vóór de officiële conferentie begon.

De nevenevenementen lijken soms belangrijker dan de onderhandelingen zelf. CSO's proberen er hun thema's en argumenten op tafel te leggen rond waardig werk, onafhankelijke schuldenarbitrage, belastingen op financiële transacties, regulering van de financiële actoren, of een opwaardering van de rol van de vrouw in ontwikkeling. Maar ook regeringen organiseren seminars en briefings om duidelijk te maken welke accenten zij in de conferentie willen leggen. De toplaag van nevenevenementen was een reeks van zes officiële ronde tafels. Eén rond elk van de zes Monterrey hoofdstukken. In deze ronde tafels was de toegang beperkt, werden de overvolle overwegend mannelijke panels samengesteld door de organisatoren van de conferentie, en waren de *interactieve discussies* zo levendig als een gemiddeld Vlaams kerkhof. De speeches in de plenaire vergadering zorgden maar heel zelden voor adrenaline. De obligate piek was deze keer voor rekening van Sarkozy, Frans president en voorzitter van de EU. Hij zei dat het zo niet verder kon, had het vaker over verandering dan Obama, verontschuldigde zich bij de Afrikanen omdat ze niet op het G-20 onderonsje waren uitgenodigd, maar legde verder niets concreets op tafel.

### **Het ritueel rond de onderhandelingstafel**

En wat met de onderhandelingen? Hoe zou men in drie dagen over de berg resterende knelpunten heen geraken? Op de eerste dag toverde de voorzitter van de Algemene Vergadering tot ieders opluchting een nieuwe onderhandelings tekst uit zijn mouw. Die leverde heel wat voor iedereen aanvaardbare compromisformuleringen, maar was daardoor ook vlakker en minder interessant dan de vorige. Het tactische spel kon beginnen.

De volgende dag stal de EU de show met de aankondiging dat ze de tekst zoals hij was wou aanvaarden als de anderen dat ook deden. De G77, de groep van ontwikkelingslanden, ging na veel gepalaver en lijmwerk van de voorzitter uit Antigua, in op de uitnodiging. Wie hoopte op een voortijdig kerstmirakel kwam bedrogen uit. Het *akkoord* werd eerst aangevreten door mindere goden zoals Zwitserland, Rusland en Japan, en dan finaal aan flarden geschoten door de VS. De EU toonde hoe diepgeworteld haar geloof in de compromistekst was, en haalde onmiddellijk bakzeil. Dat viel dan weer erg slecht bij de G77.

Op de derde dag was de chaos nagenoeg compleet. De ene nieuwe tekst werd al voorgelegd voor de andere goed en wel was teruggetrokken. Het geheel werd nog wat gekruid met uit New York meegebrachte persoonlijke- en groepsrancunes. Op de duur wist niemand nog goed wie welke bezwaren had tegen wat.

Welke twistpunten het langst bleven bovendrijven was wel duidelijk: de vraag of het huidige economische systeem bijgeschaafd dan wel zwaar moest worden verbouwd; de nood aan hervorming van de internationale instellingen; de rol van de VN in het debat rond de financiële crisis; de nood aan een internationaal belastingsbeleid; de strijd tegen corruptie en wanpraktijken bij de ontginning van grondstoffen; het engagement om hulp op te drijven; en de diepgang en organisatie van het opvolgingsproces.

De voorspelbare conferentiedip duurde maar een paar uren. Uiteindelijk zijn dit doorwinterde diplomaten die elkaar goed kennen, en perfect weten wat ze kunnen geven en nemen. Bovendien was nu ook het *politiek niveau* ingeschakeld. Vooral de Nederlandse minister Koenders en de Zuid-Afrikaanse Trevor Manuel speelden een rol in de doorbraak. Het was tekenend dat er ook na het bereiken van een politiek akkoord, toch nog een achterhoedegevecht werd geleverd rond concrete formuleringen. Na maanden overleg in grote conferentiezalen, werd het pleit uiteindelijk beslecht in een *tête à tête* tussen de





hoofdrospelers met hun papieren op het dekvak van een vleugelpiano in een nis van het Sheraton hotel. Doha had zijn akkoord.

## De standpunten in een notendop

De spreidstand tussen de standpunten van de verschillende landen en landengroepen was groot.

De EU ging al van bij het begin voor een herbevestiging van de uitgangspunten van Monterrey, aangevuld met een eerste antwoord op nieuwe uitdagingen zoals de voedselcrisis en de negatieve gevolgen van de klimaatverandering. Ze wou daarbij nog meer nadruk op de verantwoordelijkheid van de ontwikkelingslanden zelf. En het is geweten dat ook de Europeanen liefst niet te veel werk (en zeker niet rond de financiële crisis) toevertrouwen aan de VN. De EU stond al bij al toch goed uit de wind door de erg behoudende standpunten van de VS, en landde met de eindtekst vrij dicht bij de eigen standpunten. De EU speelde hier zeker niet de doorbraak forcerende rol die ze in september in Accra had gespeeld tijdens de internationale conferentie over de effectiviteit van de hulp. Als de EU echt de redder van weduwen en wezen wil worden, zal ze toch uit een ander vaatje moeten tappen.

De VS zorgde voor een afscheid in Bush oude stijl, met een regelrechte *search and destroy* aanpak van de conferentietekst. Alle formuleringen die aandrongen op bindende streefcijfers voor ontwikkelingssamenwerking, op een structurele aanpak, op een sterke hervorming van het huidig systeem, op een sterkere rol voor de VN, of op een sterk opvolgingsproces werden opgezocht en geëlimineerd.

De G77 en ook de meeste CSO's hadden aanvankelijk veel hogere verwachtingen voor de FFD *review*. Men wou de plannen voor financiering voor ontwikkeling aanpassen aan de sterk gewijzigde en veel hogere noden van 2008. De G77 hielden daarbij traditiegetrouw ook erg vast aan hun soevereiniteit. Dat betekent ook meer manoeuvreerruimte voor hun eigen nationaal beleid (de *policy space*), geen inmenging in de manier waarop zij hun natuurlijke rijkdommen ontginnen en gebruiken, enz. De eenheid van de G77 staat al sinds jaar en dag onder druk. De belangen van superlanden zoals Brazilië of India waren ook vroeger niet altijd makkelijk te rijmen met die van paupers zoals Burundi en Tsjaad of lilliputters zoals Vanuatu en Tuvalu. Toch komt men nu, met het snel stijgend economisch belang van grote Derde Wereldlanden en hun coöptatie in de G-20 wel akelig dicht bij het breekpunt.

De CSO's waren vragende partij voor een grondige

bijsturing van het internationaal beleid en een diepe hervorming van de internationale instellingen. Ze vroegen meer en betere hulp, effectief gebruik van innoverende financieringsbronnen zoals de Tobintaks, een neutralere behandeling van het schuldenprobleem, een internationaal belastingsbeleid met een sterkere rol voor het belastingscomité van de VN, meer aandacht in het beleid voor gender, waardige arbeid, enz. Er werd niet erg naar hen geluisterd.

## De Doha tekst: te licht voor intensief gebruik

Wat is de Doha tekst waard? Geen enkele groep is enthousiast over het resultaat. Maar voor de rest lopen de inschattingen sterk uiteen. Eén van de EU onderhandelaars vond Doha een succes omdat er niet teveel was ingeboet tegenover de Monterrey consensus, omdat er enkele nieuwe werklijnen waren geïdentificeerd (bijvoorbeeld rond klimaat), en omdat een globale clash tussen Noord en Zuid was vermeden. In moeilijke omstandigheden lijkt zelfs lichte achteruitgang een stap vooruit. De meeste CSO's waren niet onder de indruk. De tekst is een middelmatig product van een erg middelmatige conferentie op VN niveau. De verworvenheden van de Monterrey consensus zijn in grote lijnen behouden, al zijn sterke formuleringen uit het origineel hier en daar afgezwakt. Hier en daar komt een punt sterker uit de verf dan zes jaar geleden. Maar een recept voor ontwikkeling in harde crisistijden is dit beslist niet. Daarvoor weegt het pakket veel te licht. We gooien toch even de plus en minpunten in de balans

### Aan de pluskant

De Doha verklaring stelt dat gendergelijkheid een basisvoorwaarde is voor ontwikkeling.

Waardig werk wordt expliciet in de tekst vermeld: "Het realiseren van volledige en productieve tewerkstelling en waardig werk voor iedereen is essentieel" (§12).

Er is een (erg omzwachtelde) vraag naar versterking van het VN *committee on tax matters*. De opwaardering van dat orgaan tot een volwaardige intergouvernementeel statuut was één van de hoofdeisen van de CSO's.

Er is een verdere erkenning van de nood aan bijkomende innovatieve financiering, weliswaar zonder verdere concretisering.



De vraag naar transparantie bij de ontginning van grondstoffen kwam aan bod, maar bleef beperkt tot het vermelden van initiatieven zoals het EITI (*Extractive industries transparency initiative*), een initiatief dat intussen wel al zijn nut maar ook zijn beperkingen heeft getoond.

De VN mag een internationale conferentie op het hoogste niveau organiseren rond de impact van de financiële crisis op ontwikkeling. De VN krijgt hiermee een klein vingertje in de pap in de discussie over de hervorming van het financieel systeem. Ook dit was één van de hoofdeisen van de CSO's.

De beslissingen over de structuur en de diepgang van de opvolging van FFD blijft grotendeels open. Ook het houden van een nieuwe opvolgingsconferentie binnen 5 jaar blijft een mogelijkheid. Het grote pluspunt was dat de beslissing werd verschoven naar de post-Bush periode. Iedereen hoopt dat de VS zich dan iets opener en flexibeler zullen opstellen.

*Aan de minkant*

De zwakke toon van de inleiding: de hoge nood aan nieuwe impulsen en een ander beleid voor financiering voor ontwikkeling in een tijd van voedsel-, klimaat- en financiële crisis komt helemaal niet uit de verf.

Er worden geen nieuwe beloftes gedaan of engagementen genomen wat het hulpvolume betreft. De vraag naar *meerjarigheid* van die verbintenissen sloopt nog binnen in de voorbereidende documenten, maar sneuvelde onder druk van de VS.

Het stuk over buitenlandse schuld is erg ontgoochelend. Het idee van een neutrale instantie voor het oplossen van schuldenproblemen werd vrij accuraat geformuleerd in de eerste onderhandelings teksten, maar kwam in een uiterst verwaterde versie in de eindtekst.

De waarschuwing tegen een *nieuw schuldenprobleem* door onverantwoord gedrag van nieuwe kredietverleners (met China in het achterhoofd) staat haaks op de vraag van de Westerse landen naar snellere flexibele kredietverlening door het IMF aan landen die kasproblemen hebben door de financiële crisis. Tegen beter weten in blijven de Westerse landen eisen dat het internationaal economisch en financieel beleid voortbouwt op falende internationale financiële instellingen zoals het IMF.

Wat handel betreft wordt opgeroepen tot een snelle afronding van de Doha ronde van de Wereldhan-

delsorganisatie, zonder bijkomende voorwaarden m.b.t. de ontwikkelingsimpact van de voorstellen die daar ter tafel liggen.

De vraag naar een ietwat sterker VN belastingscomité zit verborgen in een verder erg zwakke paragraaf rond internationaal belastingsbeleid. Er is geen sprake van een aanpak van de belastingsparadijzen. De verwijzing naar *schadelijke belastingspraktijken* (*harmful tax practices*) verdween zelfs uit de tekst.

De nood aan een beleid rond klimaatverandering wordt vermeld, maar afspraken over dat beleid worden volledig aan anderen (UNCCC: VN conferentie over klimaatverandering) overgelaten.

Er wordt geen expliciete melding gemaakt van een belasting op munt- of andere financiële transacties in het stukje over innoverende financiering. Ook al is dit een technisch goed haalbaar en potentieel het nuttigste en meest rendabele mechanisme. De eis voor een CTT (*currency transaction tax*) was een van de NGO prioriteiten.

## Slagkracht in de staart?

Sommige onderhandelaars vonden al voor de conferentie begon dat er vooral stevige afspraken moesten komen over de opvolging. Ze geloofden niet dat er in de gegeven omstandigheden (tijdsgebrek en het slotakkoord van president Bush) een sterk akkoord uit de bus kon komen. Hun bedoeling was om ook na de conferentie de deur open te houden voor Obama en een soepeler internationaal beleid van de VS. Hoe ver die flexibiliteit zal gaan valt nog af te wachten. Vast staat dat er wat opvolging van FFD betreft nog belangrijke knopen moeten worden doorgemaakt. Zowat alle modaliteiten voor de opvolging moeten nog in de komende maanden worden vastgelegd. Er is zeker de vraag naar een nieuwe opvolgingsconferentie binnen vijf jaar. De Westerse landen zijn absoluut geen vragende partij, maar zo'n conferentie op de vooravond van de einddatum voor de millenniumdoelstellingen, 2015, behoort zeker nog tot de mogelijkheden.

Het belangrijkste werkpunt lijkt ons dat er een VN conferentie komt over de financiële crisis. Tot in de allerlaatste fase van de onderhandelingen bleef het onzeker of dit nu een top mocht worden of een conferentie van mindere rang. Het compromis werd een *conferentie op het hoogste niveau over de gevolgen van de economische en financiële crisis voor ontwikkeling*. De modaliteiten daarvoor moeten in het voorjaar van



2009 worden vastgelegd. De VN wordt daarmee niet meteen de voortrekker in het debat over de financiële crisis en de nieuwe financiële architectuur, maar houdt tenminste, een beetje buiten verwachting, een voetje tussen de deur.

De *open* opvolging is er. Dat betekent niet automatisch een sterke opvolging. Die komt er alleen als de politieke druk wordt opgevoerd, en alle mogelijkheden optimaal worden opgevuld. Daarom lanceerden Europese NGO's kort na de conferentie al een oproep naar de Europese regeringen en instellingen om verder te gaan dan het Doha akkoord.

## En België?

België is een klein land, en liet in Doha geen grote indruk na. Op zich is dat niet zo verwonderlijk. De EU sprak ook in Doha via haar Frans voorzitterschap of via de vertegenwoordiger van de Europese Commissie voor beleidsterreinen waar die bevoegdheid heeft (op vlak van handel bijvoorbeeld). Individuele landen dragen bij tot het Europees standpunt, maar houden daarna in de onderhandeling met andere landen en landengroepen hun mond.

De Belgen draaien doorgaans vlot mee in het Europees peloton, maar laten zich voor de rest zelden opmerken. Onze vertegenwoordiging in New York kent het vak en levert voortreffelijk werk, en ook de andere ambtenaren vallen niet uit de toon. Het ontbrak de delegatie deze keer wel aan politiek profiel. Minister Michel ging eerst niet, dan weer wel, en uiteindelijk toch niet. Om familiale redenen, en daarom nog enigszins te verontschuldigen. Maar ook zonder dat was de politieke interesse, buiten een aanzet tot resolutie over FFD in het federaal parlement, beneden alle peil.

Het enige echte Belgisch wapenfeitje in Doha was de speech in de plenaire vergadering voor een uitgedund publiek van delegaties die kort voor ons land of kort erna aan het woord kwamen. Peter Moors, delegatiehoofd en topman van DGOS, bracht er een korte toespraak met onder andere accenten op het belang van gelijkheid in ontwikkeling (gender inbegrepen), op transparantie bij grondstoffenwinning, en op de extra aandacht voor fragiele Staten. Het leukste vonden we de passage waarin hij de belasting op munttransacties (de *Tobin taks*) moest vermelden, maar blijkbaar met de opdracht om de regering niet te binden. Uiteindelijk werd het een erkenning van de nood aan innoverende financiering, de vaststelling dat het Belgisch parlement een wet op een *spahn*-belasting op munttransacties heeft goedgekeurd in 2004, en de belofte dat de Belgische over-

heid de wet zal toepassen wanneer alle andere landen van de Eurozone er een akkoord over hebben bereikt. Het is niet veel, maar het geeft ons toch een instapje als we in de toekomst de regering willen aanporren om actiever te worden rond de innoverende financiering en rond de belasting op munt- en financiële transacties.

## De NGO's: Stakeholders in de kou?

NGO's of CSO's (*civil society organisations*) zijn van bij het begin betrokken partij in het FFD proces. Ze hebben het proces zeker ook beïnvloed. Ze zorgden in de loop van de jaren voor heel wat van de nuttige ideeën, en voor een stuk van de druk om ze te realiseren. De CSO's hielden in Doha een tweedaagse vlak voor de officiële conferentie om het eens te worden over inhoudelijke prioriteiten en aanpak. Tijdens de officiële conferentie organiseerden ze samen, of in aparte netwerken en coalities nevenevenementen rond specifieke thema's. Er waren strategievergaderingen om af te spreken welke regeringen hoe en door wie zouden worden aangesproken. Er werden briefings en persberichten verspreid om de officiële delegaties aan te porren. Er werden zelfs een paar erg vredelievende prikacties georganiseerd. Met onder andere de *VOTE 192* stembus actie, om duidelijk te maken dat alle landen en niet alleen de grote 20 moeten kunnen meebeslissen over wereldzaken Goede wil en activiteit genoeg. Toch blijft de directe impact van al die inspanningen tijdens de slotfase van de onderhandelingen naar mijn gevoel heel beperkt. Dat is voor een deel te wijten aan de grote inhoudelijke diversiteit en de organisatorische en strategische mankementen bij de CSO's zelf. Maar ze krijgen in heel het officiële proces ook systematisch een te beperkte ruimte toegemeten om hun rol als *stakeholder* echt te kunnen spelen. Eigenlijk is die ruimte in de voorbije jaren eerder gekrompen dan gegroeid.

Ook België is een beetje in dat bedje ziek. Tot voor 2005 (en vanaf de UNCTAD-conferentie in 1976) had onze overheid een stevige traditie van deelname van NGO's (maar ook parlementairen, en vertegenwoordigers van de sociale partners) in de officiële delegatie. Zelfs voor vergaderingen van de Wereldhandelsorganisatie nam men NGO-vertegenwoordigers mee. De betrokken NGO's werden ook uitgenodigd op de vergaderingen van de *coomulti-vergadering* waar de Belgische deelname in samenspraak tussen de verschillende departementen werd voorbereid. In 2005 voor de speciale sessie van de Algemene Vergadering van de VN over de millenniumdoelen



kon het ineens niet meer. Zogenaamd om plaats- en veiligheidsredenen. De *coormulti* was enkele nog open voor enkele officiële raden en commissies. Doha bracht een lichte verbetering. Er mocht in extremis, naast drie parlementairen ook één NGO-vertegenwoordiger mee, als spreekbuis voor alle indirecte actoren van het land. Van meespelen (al was het maar als observator) in de Belgische voorbereiding was er geen sprake meer. In Doha zelf was de openheid en samenwerking wél goed, maar eigenlijk was het dan al wat te laat. Volgende keer beter.

## En enkele slotbedenkingen

- Als de internationale gemeenschap een oplossing wil vinden voor de vele crisissen die momenteel rondwaren, zullen veel meer, en diepere maatregelen nodig zijn dan wat in Doha m.b.t FFD werd afgesproken.
- Als de EU daarin een rol van betekenis wil (blijven) spelen zal ze meer politieke moed en verbeeldingskracht uit de kast moeten halen. Héél véél meer, en snel.
- Er ligt wat dat betreft een berg werk voor de *middenveldorganisaties* in België, Europa, en elders. Want eigenlijk vragen we dat het systeem zichzelf grondig hervormt, en dat doen heersende instanties en instellingen zelden op eigen initiatief
- De *grondige hervorming* moet economische en financiële herverdeling brengen, maar moet ook meer dan nu worden gekoppeld aan de vereisten van duurzame ontwikkeling.
- Die middenveldorganisaties zullen, in allerlei alianties, meer tijd moeten investeren in institutionele kwesties, en het opnieuw geloofwaardig maken van de VN. Er zit nu wel een dikke deuk in de *almacht* en het imago van instellingen zoals het IMF en de Wereldbank. Er zit een grote barst in het geloof in het model dat ze propageren. Toch blijven Westerse landen (en ook België) hun beleid op die instellingen baseren. Tegen beter weten in. De VN zou de plaats kunnen en moeten zijn waar afspraken over het internationaal beleid worden gemaakt en uitgevoerd. Maar de VN heeft in haar huidige vorm en werking niet het mandaat en de capaciteit om die taak op te nemen. (het is trouwens schrikwekkend hoeveel diplomaten nog de *inefficiënte* VN lijnrecht tegenover de *superefficiënte* Bretton Woods instellingen zetten. Er is blijkbaar behoefte aan wat opleiding in recente geschiedenis).
- Er is nood aan binnenlands lobbywerk van CSO's in opkomende Derde Wereldlanden. Het wordt erg belangrijk dat vertegenwoordigers van die landen in bijvoorbeeld de G-20 de belangen van andere, armere Derde Wereldlanden in die fora mee blijven verdedigen, of tenminste mee in rekening nemen.
- De eerste opdracht in de komende maanden blijft er voor zorgen dat er meer dan een halfbakken antwoord komt op de financiële crisis. De FFD bijeenkomst in Doha werd wat dat betreft buiten spel gezet door de grote landen en de G-20. De toegezegde VN conferentie over de impact van de financiële crisis biedt een goede mogelijkheid om weer aan te pikken. Wie analyse en remedies niet alleen wil overlaten aan de besloten kring van de *groten* laat deze kans best niet schieten. Al zal er meer nodig zijn dan een VN conferentie om de wereld te redden. Maar dat had u inmiddels al begrepen

## De Doha-conferentie over ontwikkelingsfinanciering en de strijd voor de VN (een academisch perspectief)

door Dries LESAGE<sup>2</sup>

### Inleiding

Van 29 november tot 2 december 2008 vond in Doha, Qatar, de opvolgingsconferentie over financiering van ontwikkeling plaats.<sup>3</sup> Bedoeling was de uitvoering van de zogenaamde Monterrey consensus<sup>4</sup>, de slottekst van de VN-top in de gelijknamige Mexicaanse stad in 2002, te evalueren. Zo was het toen vastgelegd in de laatste paragraaf. Dit impliceerde dat men desgevallend de Monterrey consensus zou

moeten actualiseren. Doha was een testcase voor het engagement van Noord en Zuid aangaande ontwikkeling, maar evenzeer voor de rol van de VN in een tijd van zware meervoudige crisissen die de zwaksten het meest raken. Zowel qua inhoud als timing was deze conferentie één van de bepalende arena's voor de toekomst van het mondiale beheer. Doha kan moeilijk een overweldigend succes worden genoemd. Integendeel, verscheidene aspecten laten een kater na. Noord en Zuid moeten zich ernstig bezinnen over



hoe ze met elkaar omgaan, en vooral waar en hoe de grote gemeenschappelijke problemen worden aangepakt.

Het VN-proces *Financing for Development* (FFD) is een merkwaardig fenomeen. Het is moeilijk te definiëren wat het precies is en waarin de relevantie ervan ligt. Op het eerste zicht lijken dergelijke conferenties niet meer dan een dure vergadering van een paar duizend mensen uit de hele wereld over een al bij al vage tekst. Toch is het een waardevolle oefening. Het is namelijk het enige proces waarbij de hele internationale gemeenschap op zoek gaat naar een consensus over de manier waarop *ontwikkeling* moet worden *gefinancierd*. Elk van deze begrippen is op zich vaag en rekbaar. Maar de Monterrey consensus heeft er alvast een invulling aan proberen te geven. Ontwikkelingsfinanciering wordt onderverdeeld in zes hoofdstukken, met name over de mobilisatie van binnenlandse middelen, buitenlandse directe investeringen, internationale handel, ontwikkelingshulp, schuldenlast en het mondiale financieel-economische beheer. Elk van deze sectoren kan direct of indirect financiële middelen genereren voor meer welvaart in de ontwikkelingslanden. In feite verhuult de ietwat misleidende term *financing for development* dat het FFD-proces over heel wat belangrijke kwesties van de internationale politieke economie gaat. Het is onder meer deze brede invalshoek die het FFD-proces uniek maakt. Het intellectuele kader dat aldus tot stand komt, biedt alvast één van de leidraden voor toekomstig beleid. Interessant is ook dat wordt uitgegaan van gedeelde verantwoordelijkheden. Zolang het proces loopt, moeten zowel de rijke als ontwikkelingslanden zich tenminste ergens blijven verantwoorden. Toch is Doha niet geworden wat de armen in het Zuiden ervan mochten verwachten.

## Gemiste kansen

Volgens sommigen kan het in de huidige moeilijke financieel-economische context een succes worden genoemd dat vooral aan de verworvenheden van Monterrey is vastgehouden. Er zitten voor de rest geen belangwekkende nieuwigheden in de nieuwe verklaring<sup>5</sup>, behalve lichte vooruitgang in verband met onder meer belastingpolitiek, gender en waardig werk. Dit is dramatisch gelet op de klimaat-, voedsel-, energie- en financiële crisissen, die sinds Monterrey zowel het debat als de situatie op het terrein sterk hebben gekleurd. De aloude 0,7 van het BNP-norm voor ontwikkelingshulp is herbevestigd, maar men is niet gekomen tot het principe dat alle donoren een

strak tijdschema moeten aanhouden, hoewel alleen zo'n instrument druk op de ketel houdt. Doha had bijvoorbeeld ook een ideale voorzet kunnen vormen voor het gigantische financiële luik van het post-Kyoto-klimaatregime. Maar het was blijkbaar een illusie te hopen dat men in Doha tot duidelijke en cijfermatige afspraken zou komen over de kosten van mitigatie en adaptatie. Het is schokkend hoe weinig de tekst over klimaat te vertellen heeft. Doha was met andere woorden meer *business as usual* dan gekenmerkt door een *sense of urgency*.

De EU en de VS zijn het relatief korte voorbereidingsproces ingetrokken vanuit een obsessie omtrent het zogenaamd *evenwichtige* karakter van de Monterrey consensus. Zij maakten verscheidene malen duidelijk dat het absoluut niet de bedoeling was het debat te *heropenen* of de Monterrey consensus te *herschrijven*. Dat is ook begrijpelijk omdat er veel zaken in die tekst staan die hen als muziek in de oren klinken. Zo wordt de eigen verantwoordelijkheid van ontwikkelingslanden dik onderlijnd. De marktgerichte mondialisering wordt als een gegeven aanvaard. De Monterrey consensus beklemtoont sterk het belang van de markt en de private sector. Goed bestuur en deugdelijk economisch beleid komen her en der in de tekst voor. Meer ontwikkelingshulp wordt duidelijk niet als wonderoplossing aangezien. Er valt zeker iets te zeggen voor een holistische visie, waarbij ook de verantwoordelijkheden van zuiderse regeringen uitgebreid worden aangekaart. Maar het vasthouden aan de Monterrey-tekst heeft geleid tot een noordelijke tunnelvisie en aanhoudende conservatieve reflex die in feite niet gepast waren in het licht van de nieuwe uitdagingen, en ook van de resterende zwakheden in de tekst.

Een voorbeeld van dit laatste is de reguliere belastingpolitiek van ontwikkelingslanden, waar de Monterrey consensus omzeggens niets over te vertellen had. Nochtans blijkt uit verscheidene studies dat ontwikkelingslanden jaarlijks minstens 300 miljard dollar aan overheidsinkomsten verliezen door excessieve belastingconcurrentie tussen Staten, frauduleuze kapitaalvlucht door rijke individuen (vaak naar belastingparadijzen), fiscaal-geïnspireerde manipulatie van prijzen voor grensoverschrijdende handel tussen entiteiten van dezelfde multinationale onderneming, andere vormen van fiscale fraude, onvoldoende belastingen op mijnbouwbedrijven, en dergelijke.<sup>6</sup> De jaarlijkse officiële ontwikkelingshulp vanuit de industrielanden bedraagt slechts een goede 100 miljard dollar per jaar. Vóór Doha hadden de Noorse regering, die voorzitter was van een ad hoc *Task Force on the Development Impact of Illicit Financial*



*Flows*, de Secretaris-generaal en een groot aantal NGO's deze dimensie als één van de nieuwe prioriteiten naar voren geschoven. Zij wilden dat de Doha-tekst alvast een aantal problemen concreet zou benoemen en mogelijke denksporen voor oplossingen aanreiken. Dit dossier hoort bij uitstek in de holistische onderneming die het FFD-proces is, en waarbij het inderdaad niet uitsluitend om ontwikkelingshulp en soortgelijke *klassiekers* moet gaan. Aanvankelijk was de EU nauwelijks geïnteresseerd. De VS van hun kant hebben gedurende het hele proces oppositie blijven voeren tegen sterke fiscale passages, vanuit het vrij dogmatische standpunt dat de VN zich amper met belastingpolitiek mag bezighouden. Maar ook de G77 had over de belastingkwestie al bij al niet veel te vertellen. Zonder enige twijfel hebben heel wat leden van de politieke en economische elite er persoonlijk belang bij dat omtrent fiscale rechtvaardigheid de potjes dicht blijven. Bovendien ruikt het thema ook wat naar de noordelijke *good governance*-agenda die in het Zuiden op scepsis blijft stuiten (ook al is het Noorden zelf, vreemd genoeg, amper in de belastingdimensie van FFD geïnteresseerd). Het dossier wordt op VN-niveau ook gehinderd doordat de traditionele landengroepen in de VN (de EU, de G77, de Rio-groep) hierover intern erg verdeeld zijn. Ultraliberale regeringen en de talrijke soevereine belastingparadijzen staan er op de rem. Deze landengroepen streven altijd een consensus na, waardoor zij met hun laagste gemene deler naar de onderhandelingen trekken. Ook door de reeds vermelde tunnelvisie heeft het debat geen eerlijke kans gekregen. De resultaten in de slottekst zijn dan ook gering. Anders dan in Monterrey werd in Doha belastingontduiking expliciet als een probleem erkend en een lans gebroken voor meer technische assistentie aan ontwikkelingslanden. Daarnaast werd aan ECOSOC een verzoek gericht om te onderzoeken welke toekomstige rol het bestaande VN-Belastingcomité kan spelen. De Noorse en Egyptische voorzitters van het voorbereidingsproces hadden in hun ontwerptekst van eind juli 2008 opgenomen dat het orgaan meteen van een expertencomité naar een werkelijk intergouvernementele commissie zou worden opgewaardeerd. Een orgaan met meer politieke uitstraling (en meer middelen) zou het eerste universele orgaan zijn waar alle relevante belastingkwesties kunnen worden besproken. Nu houdt het comité zich nog uitsluitend bezig met erg technische discussies omtrent de actualisatie van het VN-Modelverdrag rond dubbele belastingen tussen thuis- en gastlanden van investeerders. Het spreekt voor zich dat een veel ruimere agenda om internationale afspraken vraagt.

## De VN overschaduwd door de G20

De wereldwijde financieel-economische crisis drukte een zware stempel op de conferentie, onder andere omdat hulpbudgetten onder druk komen te staan. De algemene gevolgen van de crisis voor het Zuiden, alsook de hervorming van de internationale financiële architectuur, vormden op zich in feite ook integrale onderdelen van de Doha-agenda. Voor heel wat landen van de G77 was dit dan ook de ideale, om niet zeggen enige gelegenheid om het over de aanpak van de crisis en toekomstige hervormingen te hebben. Dit was echter buiten de waard van de G20 gerekend. Deze informele groep van 20 belangrijke economieën, die in 1999 door de G7 werd gesticht en normaal gezien vergadert tot op het niveau van ministers van financiën en centrale bankiers, kwam zoals bekend op 15 november 2008 in Washington voor het eerst op het niveau van staatshoofden en regeringsleiders samen. Daar werden afspraken gemaakt over de bestrijding en voorkoming van internationaal financieel onheil op de korte en de lange termijn. Het is zeer duidelijk dat de meeste G20-leden niet willen dat de VN een prominente rol speelt op dit vlak. De volstrekt verdedigbare en legitieme gedachte dat de VN, de enige ware universele instelling, in tijden van *multiple crises* de leiding in handen moet nemen en andere instellingen aansturen, wordt door de G20 niet ernstig genomen. Naast de G20 als politieke stuurgroep, prefereren de Westerse G20-leden het IMF, het *Financial Stability Forum*, de Bank voor Internationale Betalingen, de Wereldbank, de WTO en de OESO (zeker voor fiscaliteit) als de aangewezen fora voor de belangrijke financieel-economische kwesties. In Doha was het spanningsveld tussen G20 en VN duidelijk voelbaar, waarbij vaak werd gesteld dat de VN of de G192 de enige bevoegde instelling is om de beheersing van wereldcrisisen te coördineren. De voorzitter van de Algemene Vergadering, Miguel d'Escoto Brockmann, speelde er een sleutelrol in het hopeloze verzet. Hij kon wel bekommen dat hijzelf een VN-conferentie *op het hoogste niveau* mag organiseren over de gevolgen van de financieel-economische crisis op ontwikkeling. Wat graag zou hij deze laten doorgaan nog vóór de tweede G20-top in Londen op 2 april 2009. Toegegeven, het houdt wel degelijk steek om nu in de setting van de G20 te vergaderen. De crisis is ontstaan in de belangrijkste economieën en zij hebben ook de meeste middelen om er iets aan te doen. Een beperktere groep is ook beter te organiseren, wat zeker bij crisismanagement van belang is. Maar om redenen van effectiviteit en legitimiteit zouden ze de rest van de wereld moeten betrekken, te meer daar vele andere landen



ook grote schade hebben opgelopen. Dit kan door intens met niet-leden te dialogeren en hun bekommernissen in het G20-werk op te nemen. Even belangrijk is de waarde van het VN-systeem te erkennen, in plaats van de VN aan de kant te willen schuiven, en zoveel mogelijk ervoor zorgen dat ook de VN sterker wordt door de G20-dynamiek. Het moet duidelijk zijn dat de G20 zich er niet van af kan maken met louter inhoudelijke aandacht voor de belangen van de armere ontwikkelingslanden; deze laatste moeten mee aan tafel zitten als over hervormingen wordt gesproken. Dit kan in de VN, die trouwens veel meer dan de G20 ook de civiele samenleving aan het woord laat. Wij mogen hopen dat de komende maanden alsnog wordt gewerkt aan de brug tussen deze belangrijke beleidsprocessen. Dit hoeft overigens geen of-of-verhaal te zijn.

Het is voorts opvallend hoe weinig *high-level* de G20 in Doha was vertegenwoordigd. De VN had nochtans gemikt op zoveel mogelijk staatshoofden en regeringsleiders. Van de G20 waren op dat niveau enkel de Franse president (op dat ogenblik ook EU-voorzitter), de voorzitter van de Europese Commissie en de premier van Zuid-Korea aanwezig. Figuren als Ahmadinejad, Mugabe en Al-Bashir waren dan weer wel present. De hoofden van IMF en Wereldbank waren ostentatief afwezig, zonder overtuigende verontschuldiging<sup>7</sup>, hoewel ze in het programma wel stonden aangekondigd. Verscheidene rijke landen waren vertegenwoordigd door de minister of een topambtenaar van ontwikkelingssamenwerking. Ook dit is problematisch, omdat de FFD-agenda over veel meer gaat dan ontwikkelingshulp. Functionarissen van ontwikkelingssamenwerking hebben ook niet het politieke gewicht om in Doha interessante compromissen rond belangrijke kwesties uit de multidimensionale FFD-agenda te onderhandelen en namens hun land knopen door te hakken. Dat kunnen ministers van buitenlandse zaken of financiën eventueel wel. Voor België was de minister van ontwikkelingssamenwerking aangekondigd, maar op de valreep werd hij vervangen door het hoofd van de administratie. Dit zijn allemaal indicaties dat de meeste hoofdsteden in het Noorden Doha niet beschouwden als een moment van grote politieke beslissingen. Maar hetzelfde geldt voor de G20-landen die ook in de G77 zetelen. Zij hebben zich overigens ook niet speciaal ingespannen om onmiddellijk een brug te slaan tussen de G20 en de VN. In hun toespraken voor de plenaire vergadering hebben landen als China, India en Brazilië met geen woord over dit institutionele spanningsveld gerept.

## Blijvende hoop

Toch was de Doha-conferentie niet helemaal een maat voor niets. De waarde van dit soort conferenties ligt ook in de uitwisseling en verspreiding van nieuwe ideeën. Een goed voorbeeld is opnieuw de belastingpolitiek, ook al is de Doha-tekst mak gebleven op dit punt. Alle waarnemers zijn het erover eens dat in 2002 in Monterrey nauwelijks over de belastingdimensie werd gesproken. In Doha was het anders. Enkele zinnen in de ontwerp tekst die in Doha op tafel lag, hielden het debat tijdens de onderhandelingen alvast levend. Belangrijker is dat verscheidene actoren vóór en na de conferentie sterk hadden gemobiliseerd. Noorwegen en het VN-secretariaat werden reeds vermeld. De meeste NGO's hadden er voor het eerst een speerpunt van gemaakt. Na de zomer van 2008 werd het dossier opgepikt door spelers als Duitsland en uiteindelijk zelfs de EU. De Duitse minister van ontwikkelingssamenwerking, Heidmarie Wiecek-Zeul en de Zuid-Afrikaanse minister van financiën, Trevor Manuel, die toevallig ook de twee *speciale gezanten* waren van Ban Ki-moon om de conferentie te animeren, hechtten veel belang aan het onderwerp tijdens *ronde tafels* en *side events*. Dat gold ook voor de Secretaris-generaal van de OESO, Angel Gurría, en andere topmensen van de OESO. De combinatie van een opvallend militante taal tegen belastingontduiking en belastingparadijzen (meer dan de voorbije jaren) aan de ene kant en ontwikkeling aan de andere kant was nieuw voor de OESO. Het is opvallend hoe al deze actoren groten-deels dezelfde taal spraken. Ze haalden de absurditeit aan van het feit dat tijdens het FFD-proces tot dan toe erg weinig over belastingpolitiek was gesproken. Ze vroegen ook aandacht voor belastingproblemen die duidelijk met de mondialisering zijn gelieerd: grensoverschrijdende *belastingvlucht*, belastingparadijzen, de moeilijkheden om multinationale ondernemingen en mijnbouwbedrijven adequaat te belasten. Duitsland schoof op een *side event* het idee van een *International Tax Compact* naar voren, een nieuwe organisatie om efficiënte en rechtvaardige belastingssystemen te promoten. Het idee is nog zeer vaag. In augustus 2008 had Zuid-Afrika in Pretoria ook al een grote conferentie over belastingpolitiek in Afrika georganiseerd, met een grote opkomst vanuit Afrikaanse landen, donoren en internationale organisaties. Doha heeft zeer duidelijk als katalysator gediend voor de meeste van deze ontwikkelingen, die het mondiale bewustzijn omtrent de link tussen belastingpolitiek en ontwikkeling in een mondialiserende wereldeconomie hebben aangescherpt. Allerlei vertegenwoordigers van Staten, internationale organisa-



ties en NGO's hebben nu voor het eerst met diverse aspecten van deze zwaar onderschatte problematiek kennisgemaakt. Nooit eerder stond dit thema zo hoog op de politieke agenda. Onder meer daarom is het belangrijk dat in Doha alvast beslist is het FFD-proces voor te zetten. Er is een duidelijk engagement uitgesproken om het intergouvernementele opvolgingsproces zelfs te versterken, ook al is nog niet beslist dat over enkele jaren een nieuwe *high-level* conferentie zal worden gehouden.

## Conclusies

De Doha-conferentie is tamelijk onopgemerkt voorbij gegaan, ook in de media. Er is niks spectaculairs beslist. Men kan er meewarig over doen; het was *maar* een opvolgingsconferentie, een *verplicht nummer*. Voor de armen is de FFD-oefening wel uniek en waardevol, en door de meervoudige crisissen was het nodig dat de Monterrey consensus grondig werd bijgestuurd. Dit is nauwelijks gebeurd. Nochtans is dit VN-proces het aangewezen kanaal om het over complexe mondiale financieel-economische problemen vanuit een Noord-Zuid-perspectief te hebben. Het is betreurenswaardig dat de rijke landen en in zekere zin ook bepaalde opkomende G20-landen de waarde van het FFD-proces onvoldoende hebben geapprecieerd. Toch hebben diverse actoren, zoals de voorzitter van de Algemene Vergadering en krachten vanuit de G77, gevochten om de VN op de wereld-

kaart te houden. De conferentie over de gevolgen van de financiële crisis voor ontwikkeling komt er. De opvolging van het FFD-proces zal worden versterkt, ook al is nog niet duidelijk hoe. Ten slotte hebben de Doha-conferentie en de voorbereiding een kader geboden om nieuwe discussies wind in de zeilen te geven, zoals over belastingpolitiek en ontwikkeling.

## Noten

- 1 Rudy De Meyer is hoofd van de beleidsdienst van 11.11.11, de koepel van de Vlaamse Noord Zuid beweging. Hij nam als NGO vertegenwoordiger in de Belgische officiële delegatie deel aan de conferentie rond financiering voor ontwikkeling in Doha.
- 2 Doctor-assistent, Universiteit Gent – Vakgroep Politieke Wetenschappen – Onderzoeksgroep Global Governance
- 3 Veel van wat in deze tekst wordt vermeld is gebaseerd op eigen observaties tijdens de Doha-conferentie.
- 4 Zie: <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>.
- 5 Zie: <http://daccess-ods.un.org/TMP/9218977.html>.
- 6 Zie o.a. Alex COBHAM, "Tax evasion, tax avoidance and development finance. Working Paper Number 129", QEH Working Paper Series, Oxford, 2005; Raymond W. BAKER, *Capitalism's Achilles Heel*, Hoboken (NJ): John Wiley & Sons, 2005.
- 7 Thalif Deen, World Bank, IMF Heads Under Fire for Skipping Summit. Inter Press Service (IPS), 25 November 2008, <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=44859>.

## Actualiteit:

### De VN Klimaatconferentie in Poznan, Polen: *Ready for REDD?*

door Evelien NIENHUIS <sup>1</sup>

46

Van 1 tot en met 13 december 2008 vond de jaarlijkse klimaatconferentie plaats in Poznan, een stad in West Polen, waar het VN Raamverdrag over Klimaatverandering ('United Nations Framework Convention on Climate Change') werd besproken. Meer dan elfduizend personen namen deel aan de conferentie. Naast officiële delegaties die de regeringen van alle deelnemende landen vertegenwoordigden, waren er talloze intergouvernementele en non-gouvernementele organisaties evenals vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven aanwezig. De onderhandelingen vonden in diverse niveaus en locaties plaats, overwegend in parallelle sessies. Nadat in Bali, Indonesië de eerste stappen waren gezet om concrete afspraken te maken over de verlenging of opvolging van het Kyoto Protocol, was de nood hoog om in Poznan een echte slag te maken. Het weer was er koud, guur, bewolkt en druilerig: typerend voor het verloop van de onderhandelingen. Deze kwamen langzaam op gang en verliepen moeizaam zonder veel tastbare resultaten. Deze bijdrage zal trachten om de onderhandelingen in kaart te brengen, evenals de context waarin deze plaatsvonden. Er zal speciale aandacht worden besteed aan een nieuw financieringsmechanisme dat bosbescherming moet stimuleren; het 'reducing emissions from deforestation and forest degradation' (REDD) principe.







## Internationale klimaatpolitiek

In de late twintigste eeuw heeft klimaatverandering een steeds prominenter plek op de politieke agenda gekregen. Het is één van de weinige onderwerpen waaromheen zich een enorm scala aan bewegingen en instituties heeft gecreëerd. Sinds de memorabele top van de VN in Rio de Janeiro in juni 1992 zijn de gevolgen van klimaatverandering steeds prominenter aanwezig in het nieuws. Men hoort en leest over klimaatvluchtelingen<sup>2</sup>, iedereen herinnert zich het orkaanrecord van 2005 met als tragisch hoogtepunt orkaan Katrina die over New Orleans in de VS raasde<sup>3</sup> en dan zijn nog niet eens de merkbare extrema in het alledaagse weer genoemd, zoals bijvoorbeeld de exceptioneel warme zomer in Europa in 2003!<sup>4</sup> Bovendien heeft Al Gore met zijn documentaire *The Inconvenient Truth* ook flinke aandacht weten te genereren. Tijdens de historische *Earth Summit* in Rio nam de internationale gemeenschap het VN Raamverdrag over Klimaat aan.<sup>5</sup> Vijf jaar later, in december 1997 werd het Kyoto Protocol toegevoegd aan het verdrag. Het Kyoto Protocol is een eerste akkoord dat geïndustrialiseerde landen verplicht om tot een concrete daling van hun vuile luchtuitstoot (emissies) te komen in de periode tussen 2008 en 2012.

In 2007 bracht de klimaatcommissie van de VN, het *Intergovernmental Panel on Climate Change*, een evaluatierapport uit, wat een duidelijk signaal gaf: namelijk dat het klimaat al zichtbaar aan het veranderen is en zonder concrete actie zal dit proces alleen nog maar meer gaan versnellen.<sup>6</sup> Dit rapport zorgde voor een *wake-up call* en een gevoel van urgentie dat ervoor zorgde dat de regeringsleiders in Bali, waar de jaarlijkse conferentie toen plaatsvond, de redelijk ambitieuze *Bali Roadmap* (een document met beslissingen om klimaatverandering daadwerkelijk te doen stoppen) aannamen. In Bali werd afgesproken dat nadere beslissingen over onderwerpen zoals de klimaatverandering op de lange termijn, technologie uitwisseling, adaptatie en het reduceren van emissies door ontbossing uiterlijk eind 2009 in Kopenhagen moeten worden genomen. De afspraken die in Kopenhagen volgend jaar zullen worden genomen mogen niet later dan 2012 in werking treden, daar de eerste periode van het Kyoto Protocol dan afloopt. Het valt echter nog maar te bezien of de partijen het eens zullen worden. Poznań was met haar zeer moeizame onderhandelingen misschien nog maar een voorproefje van wat ons in Kopenhagen staat te wachten.



Bron: [www.unfccc.int](http://www.unfccc.int)



## De onderhandelingen in Poznan

Op 13 december 2008 eindigde de Klimaatconferentie van de VN in Polen met een duidelijke toezegging van de regeringen dat in 2009 alle participerende regeringen zullen meewerken aan het ontwerpen van een ambitieus en effectief internationaal antwoord voor klimaatverandering. Dit laatste akkoord, evenals een *opvolger* voor het Kyoto Protocol, dat in 2012 afloopt, zullen worden beslist op de 15de Klimaatconferentie in Kopenhagen aan het einde van 2009. Zoals gezegd waren de resultaten, waaronder deze nog weinig concrete toezegging, niet om over naar huis te schrijven.

Het was weinig verrassend dat de toespraak van de Amerikaanse minister de kortste van alle toespraken was! De VS hebben een lastige onderhandelingspositie vanwege de overgang van President George W. Bush naar President-in-spé Barack Obama. Andere sleutelspelers in de internationale klimaatpolitiek zoals Rusland, Japan, Australië en Canada weten nog steeds niet hoe zij hun CO<sub>2</sub>-emissies moeten gaan terugdringen. De EU had het in Poznan te druk met haar eigen klimaat- en energiepakket waarvoor de besluiten in Brussel werden genomen. De ontwikkelingslanden daarentegen waren goed voorbereid en landen zoals Mexico en Zuid-Afrika presenteerden concrete voorstellen over het financieren voor aanpassingen aan de gevolgen van klimaatveranderingen en voorstellen voor het reduceren van broeikasgasen. De geïndustrialiseerde landen reageerden hier echter niet of nauwelijks op.

Het is ronduit opmerkelijk om bovenstaande dynamieken waar te nemen, aangezien niet alle landen evenveel van klimaatverandering merken. Alhoewel klimaatverandering een mondiaal thema is, vallen de grootste klappen met name in ontwikkelingslanden, zoals veel landen in Afrika waar verwoestijning bijvoorbeeld, ervoor zorgt dat het steeds lastiger is om aan schoon drinkwater te komen. Ook kwetsbare landen zoals Bangladesh en kleine eilandstaten vragen zich door de klimaatverandering dagelijks af hoe te overleven. Ontwikkelingslanden hebben het minst bijgedragen aan de opwarming van de aarde, maar worden het zwaarste getroffen door de gevolgen van klimaatverandering. Eén van de redenen waarom landen in het Zuiden zo hard door klimaatverandering worden getroffen is het feit dat de bevolking in deze landen in grote mate afhankelijk is van haar natuurlijke omgeving. Een tweede reden is dat ontwikkelingslanden over het algemeen weinig capaciteit hebben om zich aan te passen aan klimaatveran-

dering. In Nederland wordt bijvoorbeeld rond de € 2,1 miljard uitgetrokken om de dijken te verhogen en de kuststrook zo in te richten dat er minder kans is op overstroming. Ontwikkelingslanden hebben natuurlijk niet altijd zulke sommen geld tot hun beschikking.<sup>7</sup>

In Poznan werd een ingrijpende toespraak gehouden door de premier van Tuvalu. Meer dan één derde van haar inwoners zijn reeds gevlucht naar Nieuw-Zeeland en de resterende inwoners ervaren de stijgende zeespiegel als een vorm van genocide. De premier sprak over de overtuiging dat Tuvalu het recht heeft om te bestaan. "Wij willen overleven en wij zullen overleven. Dat is ons fundamenteel recht".<sup>8</sup> Stel je eens voor hoe de internationale klimaatonderhandelingen hadden verlopen als één derde van de VS onder water was gelopen!

Andere ontwikkelingslanden in de tropen, waar veel regenwouden zijn, zoals Papoea Nieuw Guinea, Indonesië, landen in Centraal-Afrika en Centraal-Amerika en natuurlijk Brazilië, wat met recht de *longen van de aarde* wordt genoemd, zijn ook sleutelspelers in de klimaatonderhandelingen. Door de aanwezigheid van relatief veel regenwoud hebben deze landen een bijzondere troef in handen tijdens het onderhandelen met onder andere de industriële landen. Het kappen en platbranden van grote stukken (tropen)bos draagt namelijk voor maar liefst 18-20% bij aan de wereldwijde CO<sub>2</sub>-uitstoot (CO<sub>2</sub>-uitstoot ontstaat door verbranding van fossiele brandstoffen zoals steenkool, olie of gas, maar ook door bijvoorbeeld verandering in landgebruik) en heeft natuurlijk ook directe, overwegend negatieve gevolgen voor de lokale bevolking, de inheemse gemeenschappen en de biodiversiteit.<sup>9</sup> In Brazilië neemt de ontbossing zelfs 75% van de jaarlijkse CO<sub>2</sub>-emissies voor zijn rekening! Ontbossing gebeurt vaak in de bovengenoemde landen door het gebrek aan wetgeving en natuurlijk door de onophoudelijke vraag uit het rijke Westen naar tropisch hardhout. Er werd in Poznan veelvuldig gesproken over het REDD; een mechanisme dat ontbossing en bosdegradatie (een voorbode van ontbossing) moet tegengaan.

## Het REDD mechanisme

Het REDD is een technisch zeer ingewikkeld concept dat voor ogen heeft om de emissies die ontstaan door ontbossing of bosdegradatie te beperken en op de lange termijn tegen te gaan. Het is echter erg lastig om de exacte uitstoot ten gevolge van ontbossing



precies te meten. Het idee van REDD is dat de geïndustrialiseerde landen ontwikkelingslanden betalen om hun emissies door ontbossing binnen hun landsgrenzen te reduceren. REDD zou dus een financiële vergoeding moeten toekennen aan het voorkómen van ontbossing en bosdegradatie in ontwikkelingslanden. Er zijn verschillende voorstellen met betrekking tot de financiering hiervan. Een eerste plan is om ontwikkelingsgeld hiervoor beschikbaar te stellen. Een andere suggestie is om de ontwikkelingslanden hun carbon (de stof die ze winnen door hun tropische bossen te laten staan) te verkopen om de geïndustrialiseerde landen te kunnen laten vervuilen zoals ze al doen onder een mondiaal systeem van carbonhandel. Elke ton CO<sub>2</sub> die door structurele bescherming van het bos niet wordt uitgestoten levert zogenaamde *carbon credits* op, die kunnen worden verhandeld onder het nieuwe klimaatverdrag. Weer anderen vinden dat de financiering van het REDD door een combinatie van beide bovenstaande voorstellen moet gebeuren. In Poznan is er dan ook stevig gediscussieerd over de methodologische problemen die dit mechanisme met zich meebrengt en de regeringen zijn het nu nog met elkaar oneens over hoe dit mechanisme zou moeten gaan werken.

Welk financieringsschema er ook zal worden ontwikkeld, allen hebben grote gevolgen voor de manier waarop de tropische bossen worden beheerd, wie de bossen beheert en wat er wel en niet met de bossen kan gebeuren om in aanmerking te komen voor het REDD programma. Wat zullen de gevolgen van dit mechanisme zijn voor de miljoenen lokale, inheemse en bos-afhankelijke gemeenschappen, wiens levensstijl, cultuur en toekomst nauw verbonden zijn met het tropische bos?<sup>10</sup>

Voorstanders van REDD willen dat het mechanisme deel zal uitmaken van het post-2012 Kyoto Protocol als onderdeel van het handelsinstrument. Tegenstanders beweren dat er nog te veel onduidelijkheden zijn met betrekking tot de methodologische problemen (hoe meet je het percentage carbon dat een bos levert?). Bovendien is onduidelijk hoe de internationale gemeenschap de fundamentele rechten van inheemse gemeenschappen, evenals de fundamentele rechten van de mens – refererend naar de mensen die in de bewuste bossen leven – zullen gaan respecteren. Vooralsnog neemt de Wereldbank het voortouw in het ontwikkelen van een *Forest Carbon Partnership Facility* en lijken de proefprojecten allen in een *top-down* proces te verlopen, zonder inspraak of deelname van de lokale en inheemse bewoners.

De coalitie van 40 landen met aanzienlijke hoeveel-

heden regenwoud hebben in Poznan gepleit voor een nieuw op te richten orgaan, nauw verbonden aan het VN raamverdrag over klimaatverandering, dat nog vóór het nieuwe verdrag in werking treedt in 2012, moet zorgen voor coördinatie en financiering van de bosbeschermingsprojecten.<sup>11</sup>

## Conclusie

Het is duidelijk dat de tijd vliegt en dat er nog een hoop werk te verzetten valt. Momenteel is de internationale gemeenschap nog niet klaar voor een nieuw klimaatverdrag, en zij is zeker nog niet klaar voor de introductie van het REDD. Er zijn extra VN conferenties ingelast in 2009. Proefprojecten voor de implementatie van REDD zijn opgestart.

Al in Poznan werd er verwacht dat de EU het voortouw zou nemen in het bereiken van een ambitieus akkoord. Zoals eerder beschreven vond parallel aan de onderhandelingen in Poznan de EU klimaat- en energietop plaats. In de komende conferenties zal dat hopelijk niet de reden zijn tot het uitblijven van een sterke EU. Echter het bereikte EU pakket inzake haar klimaat- en energiebeleid is ook duidelijk een consensus document. In 2020 wil de EU 20% van haar emissies ten opzichte van 1990 hebben gereduceerd. Dat betekent dat er wel meer dan twee graden Celsius opwarming van de aarde te verwachten is. Dat zou betekenen dat de gevolgen van de klimaatverandering en dan met name de opwarming van de aarde catastrofaal zullen zijn voor kwetsbare landen. Om dat tegen te gaan en onder de twee graden grens te blijven zou de EU haar uitstoot met 40% moeten doen laten afnemen.<sup>12</sup>

Een eerste conceptversie van de VN onderhandelings tekst ten behoeve van de conferentie in Kopenhagen zal reeds in juni 2009 op een sub-top in Bonn moeten worden opgesteld. Hopelijk kunnen de partijen het dan wel met elkaar eens worden en hopelijk ligt er dan ook daadwerkelijk een ambitieuze tekst op tafel met concrete maatregelen om de klimaatverandering te stoppen. De EU heeft een kleine stap gezet, maar het is nog absoluut ontoereikend om onder de twee graden grens te blijven.

Gelukkig is er niet alleen slecht nieuws en zijn er genoeg initiatieven die met recht hoopgevend en zelfs verrassend inspirerend zijn. Zo werden er in Poznan parallel aan de officiële onderhandelingen diverse bijeenkomsten georganiseerd waar innovatieve duurzame initiatieven werden gepresenteerd. Één hiervan was een presentatie van het Nederlandse



bedrijf *Econcern*. De firma *Econcern* groeide uit van vrijwilligerswerk tot een bedrijf met 1300 fte en het heeft de ambitie om in 2012 acht miljard euro omzet te genereren. Dit bedrijf is het eerste bedrijf ter wereld dat op grote schaal biomethanol gaat produceren, zonder hiervoor landbouwgrond of regenwoud te gebruiken.<sup>13</sup> Biomethanol zou een goed alternatief zijn voor autobrandstof en dus ook minder vervuילend dan de huidige brandstoffen.

En ander voorbeeld komt uit het Zuiden, uit Ecuador, waar men in de Amazonegebieden het project *Sociobosque's* is begonnen. Het programma is een nationaal proefproject voor REDD; de overheid verstrekt een jaarlijks economische stimulans per hectare verzorgd bos aan individuen of inheemse bevolkingen die het bos beheren. Ecuador probeert hiermee bij te dragen aan het terugdringen van klimaatverandering en laat lokale en inheemse gemeenschappen actief participeren in het project.

De kredietcrisis biedt een kans om onze wereldeconomie duurzamer te maken en het oude denken te doorbreken. De klimaatverandering vraagt nu echt om politieke daadkracht door het nemen van maatregelen die werkelijk een verschil maken. De internationale gemeenschap moet zich klaarmaken voor een eerlijk en ambitieus klimaatakkoord. Alhoewel Kopenhagen nog ver weg lijkt, is het aftellen begonnen.

## Noten

- 1 Na haar studies aan de Universiteit van Bath (*Master Contemporary European Studies; Politics; Policy and Society*) en Universiteit Antwerpen (*Master na Master Internationale*

Betrekkingen en Diplomatie) was Evelien Nienhuis in Poznan als vertaalster/tolk betrokken bij de *Accra Caucus on Forests and Climate Change*, een groep van (overwegend zuidelijke) maatschappelijke organisaties, netwerkorganisaties van inheemse volkeren en lokale gemeenschappen die bezorgd zijn om hun rechten en mondiale rechtvaardigheid in *Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation (REDD)*. Ze was daar in dienst van de Nederlandse interkerkelijke ontwikkelingsorganisatie ICCO.

- 2 TROLLDALEN *et al*, *Environmental Refugees: a Discussion Paper*, Oslo: World Foundation for Environment and Development and Norwegian Refugee Council, 1992; Norman MYERS, *Ultimate Security: the Environmental Basis of Political Stability*, New York and London: W.V. Norton, 1993.
- 3 KNMI "Alles over Katrina" (2008), [www.knmi.nl/VinkCMS/news\\_detail.jsp?id=28232](http://www.knmi.nl/VinkCMS/news_detail.jsp?id=28232), geraadpleegd op 7 januari 2009.
- 4 SCHÄR *et al*, *Nature*, 2004, 427, p. 332-336
- 5 UNFCCC Fact sheet: Stepping up international action on climate change. The Road to Copenhagen.
- 6 Idem.
- 7 A. HEYERINK, "In de kijker: De VN klimaatconferentie: wat leverde Bali op?" in *Wereldbeeld*, 2008, jaargang 32, nr 143, p. 32
- 8 J. HAM, VAN DER, "Noodkreet uit Poznan: Wij hebben recht om te bestaan", [www.icco.nl](http://www.icco.nl), 2009, geraadpleegd op 7 januari 2009
- 9 Tom GRIFFITHS, *Seeing 'RED'? 'Avoided deforestation' and the rights of Indigenous Peoples and local communities*, Forest Peoples Programme, 2007, p. 3
- 10 Tom GRIFFITHS, *Seeing 'RED'? 'Avoided deforestation' and the rights of Indigenous Peoples and local communities*, Forest Peoples Programme, 2007, p. 1
- 11 Rolf SCHUTTENHELM, *Poznan 2008 Projecten voor bosbescherming*, [www.hier.nu](http://www.hier.nu), 2008, geraadpleegd op 26 november 2008.
- 12 J. HAM, VAN DER, "Noodkreet uit Poznan: Wij hebben recht om te bestaan", [www.icco.nl](http://www.icco.nl), 2009, geraadpleegd op 7 januari 2009
- 13 Thomas VANHESTE, "Missionarissen in groene zaken", in: *Vrij Nederland*, 2008, nr. 52/01, jaargang 69.

## Actualiteit:

### Troepenakkoord Irak-VS zet punt achter Iraakse bezetting Koeweit 1990

door Dirk LEURDIJK<sup>1</sup>

Het akkoord dat begin december 2008 na moeizame onderhandelingen tot stand kwam tussen de regeringen van Irak en de VS voorziet niet alleen maar in het vertrek van de Amerikaanse troepen per 31 december 2011 – ook al ging daar de meeste aandacht naar uit in de berichtgeving. Alle Amerikaanse *gevechtseenheden* dienen zich uiterlijk 30 juni 2009 uit de Iraakse steden en dorpen te hebben teruggetrokken, samenvallend met het moment waarop de

Iraki's zelf de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in de verschillende provincies overnemen van de Amerikanen. In een brief aan de Veiligheidsraad gaf de Iraakse premier eind 2007 al aan dat het streven van de regering erop gericht was om voor het eind van 2008 de situatie in alle Iraakse provincies weer onder Iraakse controle te hebben. De VS erkennen het soevereine recht van Irak om op elk moment het vertrek van de Amerikaanse troepen uit



Irak te vragen. En de regering van Irak, op haar beurt, erkent het soevereine recht van de VS om zich op elk moment uit Irak terug te trekken.

Met het bilaterale akkoord tussen Irak en de VS komt ook een eind aan het mandaat dat tot eind dit jaar geldt voor de zogenaamde multinationale troepenmacht-Irak (MNF-I), op basis van een mandaat van de Veiligheidsraad dat teruggaat op oktober 2003, een half jaar na de val van Saddam Hoessein. In december 2007 had de Veiligheidsraad, op uitdrukkelijk verzoek van de regering in Bagdad, het mandaat van de MNF-I-missie opnieuw verlengd voor de duur van een jaar, maar dit keer met de opmerking dat het de laatste keer zou zijn dat Irak om een verlenging zou vragen. De overweging was dat Irak zelf alle veiligheidsfuncties van MNF-I in alle 18 provincies dit jaar zou gaan overnemen.

De zogenaamde *Status of Forces Agreement* (SOFA) vormt formeel de juridische grondslag voor het verblijf van de Amerikaanse troepen vanaf 1 januari 2009 tot 1 januari 2012, maar verschaft hen ook de ruimte om in de tussenliggende periode van drie jaar nog steeds geweld te gebruiken – een element dat in de berichtgeving over het akkoord helemaal is ondergesneeuwd. Krachtens de bepalingen uit de overeenkomst heeft de regering van Irak de *tijdelijke hulp* ingeroepen van de Amerikaanse strijdkrachten bij de pogingen om de veiligheid en stabiliteit in Irak te handhaven. Daaronder wordt ook begrepen samenwerking bij de uitvoering van operaties tegen al-Qaida en andere terreurgroepen, *outlaw groups* en restanten van het oude regime van Saddam Hoessein. Maar van een autonoom optreden van de Amerikaanse troepen is geen sprake meer. Alle militaire operaties kunnen vanaf 1 januari aanstaande slechts met instemming van en in nauw overleg met de regering van Irak worden uitgevoerd, met volledige eerbiediging van de Iraakse grondwet en de wetten van Irak. De partijen, en dat geldt natuurlijk vooral voor de VS, behouden het recht op legitieme zelfverdediging binnen Irak.

Interessant is om te zien hoe deze bepaling wordt uitgewerkt, toegespitst op zowel de interne als externe veiligheid van Irak. “Elke externe of interne bedreiging van Irak die zijn soevereiniteit, politieke onafhankelijkheid of territoriale integriteit, de wateren, het luchtruim, zijn democratisch systeem of zijn gekozen instituties schendt”, brengt partijen er onmiddellijk toe om, op verzoek van de regering van Irak, *strategische gesprekken* te beginnen. De VS zouden dan *geëigende stappen* kunnen ondernemen, met inbegrip van diplomatieke, economische of militaire maatregelen, om aan zo’n dreiging een eind te ma-

ken. Intussen komen de partijen overeen hun samenwerking bij de opbouw en versterking van de militaire en veiligheidsinstituties en democratische politieke instanties in Irak voort te zetten, inclusief de samenwerking bij de training, uitrusting en bewapening van de Iraakse veiligheidsdiensten, teneinde, op verzoek van de regering van Irak, zowel het binnenlandse als internationale terrorisme te bestrijden. In de betreffende paragraaf staat ook met zoveel woorden dat het Iraakse grondgebied, de waterwegen en het luchtruim niet zullen worden gebruikt als vertrek-of doorgangspunt (*linking or transit point*) voor aanvallen op andere landen – een duidelijke verwijzing naar mogelijke Amerikaanse ambities in die richting (Iran).

Terecht is het akkoord tussen Irak en de VS als historisch bestempeld. Daarmee komt immers het eind in zicht van een Amerikaanse militaire aanwezigheid op het grondgebied van Irak gedurende een veelbewogen periode van acht jaar, met een grote *impact* op de internationale politieke, militaire en volkenrechtelijke verhoudingen. Maar even interessant is dat met het eind van de multinationale troepenmacht MNF-I er nu ook, althans volgens de intentie van beide ondertekenaars, een eind komt aan de bemoeienissen van de internationale gemeenschap met de situatie in Irak, in de nasleep van de Iraakse inval in Koeweit in de zomer van 1990. Uitgangspunt daarbij is de erkenning dat de situatie in Irak *fundamenteel verschilt* van die na het aannemen van resolutie 661 in 1990, met name “omdat de bedreiging van de internationale vrede en veiligheid van de kant van de regering van Irak niet langer bestaat”. Om die reden bevestigen beide regeringen dat met het aflopen van het hoofdstuk VII-mandaat en de autorisatie voor de multinationale troepenmacht, eind dit jaar, “Irak moet terugkeren naar de juridische en internationale standing die het innam voor de aanvaarding van Veiligheidsraadresolutie 661 (1990)”. Het wachten is nu nog op een resolutie van de Veiligheidsraad zelf waarin deze, onder verwijzing naar het Iraaks-Amerikaanse akkoord, formeel een punt zet achter de bemoeienissen van de Raad met de situatie in Irak in de afgelopen achttien jaar.<sup>2</sup>

## Noten

- 1 Dick LEURDIJK is als onderzoeker, docent en politiek commentator verbonden aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen ‘Clingendael’.
- 2 De Veiligheidsraad besloot al in 2007 tot de beëindiging van het mandaat van de wapeninspectieteams van het IAEA en de VN (UNSCOM en UNMOVIC).



## Extra:

### VVN Model United Nations 2008: Balans na drie dagen onderhandelen ...

door Louis-Alfons NOBELS<sup>1</sup>

#### Model United Nations?

De Vereniging voor de Verenigde Naties organiseerde in het najaar van 2005 voor het eerst en op unieke wijze een *Model United Nations* in België. De VVN MUN werd dat jaar meteen een hoogstaand interuniversitair project met de actieve participatie van studenten, assistenten en/of academische medewerkers van de vier grote Vlaamse universiteiten: de Katholieke Universiteit Leuven, de Universiteit Antwerpen, de Universiteit Gent en de Vrije Universiteit Brussel. Sederdien mag men de Model UN reeds beschouwen als een klassieker van de jaarlijkse VVN-kalender.

Voor de editie van 2008, waaraan 48 studenten van diezelfde universiteiten deelnamen tussen 27 en 30 november in de Koninklijke Vlaamse Academie voor Wetenschappen en Kunsten te Brussel, viel de keuze op het gespannen conflict tussen Georgië en Rusland, en de evolutie van deze explosieve situatie sinds augustus.

#### Voorbereidingen

De concrete organisatie en uitwerking van deze simulatieoefening lag ook dit jaar in de handen van een jonge en gemotiveerde werkgroep, bestaande uit onder meer assistenten aan de verschillende deelnemende universiteiten en een aantal oud-deelnemers. Zij stonden bijvoorbeeld in voor de intensieve voorbereiding en begeleiding die zij elk aan hun universiteit aanbieden aan de deelnemers, die zich daarnaast uiteraard ook individueel grondig dienen voor te bereiden. Naar jaarlijkse gewoonte organiseerde de VVN ter voorbereiding van de MUN ook nu weer een voorbereidend debat, om op die manier de deelnemers verder in te leiden in de problematiek, en hen de mogelijkheid te geven aandachtig te luisteren naar wat experts ter zake over het onderwerp kunnen meegeven. Hiervoor was de VVN begin november te gast in het Vredescentrum van de Provincie en de Stad Antwerpen, waar het Ambassadeur Dirk Wouters (Permanent Vertegenwoordiger van België bij het Politiek en Veiligheidscomité van de Europe-

se Unie en de WEU), professor Bruno Coppieters (Vrije Universiteit Brussel) en professor Koen Schoors (Universiteit Gent) als gastsprekers mocht verwelkomen. Nieuw dit jaar was de organisatie van een gezamenlijke voorbereidingssessie met aandacht voor de *rules of procedure*, onderhandelingsstips, diplomatieke *do's* en *don'ts* met de medewerking van de MUN Society Belgium.

#### Openingsceremonie

Het effectieve startschot van deze waarheidsgetrouwe simulatieoefening in multilaterale diplomatie werd gegeven op donderdag 27 november met een plechtige openingsceremonie in het Errerahuis, dat de Vlaamse Gemeenschap voor de gelegenheid ter beschikking van de vereniging stelde. Het is overigens dankzij de financiële en morele steun van de Vlaamse Gemeenschap, van advocatenkantoor Linklaters (Golden Sponsor), uitgeverij Intersentia en advocatenkantoor Allen & Overly, en dankzij het traditionele partnerschap met het Egmont Instituut dat VVN dergelijk project kan realiseren. Voor de Vlaamse Gemeenschap nam Dhr. Koen Geens, kabinetschef van Minister-president Kris Peeters het woord. Hij stond onder meer uitgebreid stil bij de rol van Vlaanderen (en zijn vertegenwoordigers) in het buitenland en in internationale organisaties.<sup>2</sup> De Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken was vertegenwoordigd door Ambassadeur Stéphanie De Loecker (Directie Verenigde Naties) en Ambassadeur Willy de Buck, die vanuit zijn positie als Directiehoofd Centraal en Oost-Europa eveneens het woord nam en een toelichting gaf bij het dossier. Ambassadeur Raf Van Hellemont (Directeur-Generaal Egmont Instituut) en professor Jan Wouters (Voorzitter VVN) sloten het ceremoniële gedeelte af en leidden op die manier de openingsreceptie in, tevens in aanwezigheid van Martine Tanghe, VRT Nieuwsdienst en één van de meters van de MUN 2008. Ook Ambassadeur Jan Grauls (Permanent Vertegenwoordiger voor België bij de Verenigde Naties te New York), Ambassadeur Bertrand de Crombrughe (Ambassadeur voor België in Rusland) en Miet Smet (Minister van Staat) hadden het peter-



schap of meterschap aanvaard, maar waren verontschuldigd voor de openingsceremonie.

Na dit meer formele gedeelte kregen de deelnemende studenten diezelfde avond nog ruimschoots de tijd om elkaar te leren kennen op de *Global Village*-activiteit, en ontdekten zij zo met wie ze te maken zouden hebben aan de onderhandelingstafel de daarop volgende zittingsdagen. Zoals de afgelopen jaren had iedere delegatie daarom typische producten bij van het land dat ze vertegenwoordigden.

## Onderhandelingen

Zittingsdag 1 van de simulatieonderhandelingen stond onder het deskundige voorzitterschap van Professor Emeritus Neri Sybesma-Knol (Vrije Universiteit Brussel), en erevoorzitter van VVN. Haar jaarlijkse verschijning als gelegenheidsvoorzitter van de MUN voorziet haar van de nodige ervaring om de eerste onwennige uren van de onderhandelingen in goede banen te leiden, steeds geflankeerd door twee ondervoorzitters (leden van de werkgroep). Na een overzicht van de opening statements van de talrijke delegaties bleken de deelnemers in eerste instantie vooral elkaars posities af te toetsen en elkaars plaats te bepalen in het multilaterale landschap.



In de voormiddag van de tweede zittingsdag nam professor Tony Joris (Vrije Universiteit Brussel) voor het eerst het voorzitterschap waar. Zijn accurate, correcte en duidelijke leiding hielpen de debatten vooruit en zetten de delegaties steeds meer aan tot het zoeken naar compromissen en mogelijke doorbraken. Het voorzitterschap werd in de namiddag van de tweede zittingsdag overgenomen door Paul Rietjens (FOD Buitenlandse Zaken), die het goede werk van zijn voorgangers met brio verder heeft gezet. Echt een fundamentele doorbraak realiseerden

de delegaties helaas niet, ondanks de degelijke pogingen. Er ontbrak echter een algemene globale toenadering van de uiteenlopende standpunten. Op het einde van de tweede zittingsdag kwamen de deelnemers dus nog niet tot het opstellen van een ontwerp-resolutie, die op de slotdag de basis moest worden van de voortzetting van de debatten, en voorwerp van de afsluitende stemming.



Elke zichzelf respecterende delegatie wilde het hier echter niet bij laten, en dit leidde tot bijkomend overleg tijdens nachtelijke uren, met dan toch een ontwerp-resolutie als resultaat bij aanvang van de derde en laatste zittingsdag, onder de deskundige en ervaren leiding van Ere-ambassadeur Alex Reyn, die als gewezen Permanent Vertegenwoordiger voor België bij de VN in New York de geschikte voorzitter was voor de slotdebatten. Aangezien de onderhandelingen over de ontwerp-resolutie nog een vloedgolf aan amendementen veroorzaakten en de tijd onverwoestbaar bleef doortikken, verliepen deze laatste uren op zijn minst chaotisch, en bij momenten zelfs wat gespannen. Bij de slotstemming van de ontwerp-resolutie bleek uiteindelijk geen eensgezindheid en dit vertaalde zich in een duidelijk veto van de Russische delegatie, en een op zijn zachtst gezegd verrassend veto van de Franse delegatie.<sup>3</sup>

Op de slotreceptie met genodigden bleek dat na drie zeer intensieve dagen en nachten de vermoeidheid had toegeslagen, maar dat de tevredenheid van de organisatie en het enthousiasme van de deelnemers door iedereen werden gedeeld.

## Conclusie

De zorgvuldige keuze van het te behandelen onderwerp, de kwalitatief hoogstaande gezamenlijke én individuele voorbereiding, het unieke interuniversi-



taire karakter, de nodige deskundige leiding van de gelegenheidsvoorzitters en het onnavolgbare enthousiasme van de deelnemers voor, tijdens en na de VVN Model United Nations blijken jaar na jaar de ingrediënten van het succes van dit project, en maken er bovendien een uniek evenement van in Vlaanderen en België. Dankzij de zeer dynamische werkgroep, de medewerking van een aantal VVN MUN alumni en de groeiende interesse bij universitaire studenten voor het concept (in binnen én buitenland) is een nieuwe editie in 2009 hoe dan ook zoveel meer dan zomaar een goed voornemen voor het nieuwe jaar.

## Noten

- 1 Louis-Alfons Nobels is secretaris van de Vereniging voor de Verenigde Naties sinds september 2007. Hij is licentiaat rechten (Katholieke Universiteit Leuven, 2007) en volgt een opleiding in de Internationale Betrekkingen en Diplomatie (Universiteit Antwerpen en Université Libre de Bruxelles).
- 2 Toespraak door Kris Peeters (vertegenwoordigd door Koen Geens), Vlaams Minister-president en Vlaams Minister van institutionele hervormingen, bestuurszaken, buitenlands beleid, media, toerisme, havens, landbouw, zeevisserij en plattelandsbeleid – VVN Model United Nations: zie bijlage 1.
- 3 Ontwerpresolutie VVN Model United Nations 2008: zie bijlage 2.



## Bijlage 1:

### Toespraak van Koen Geens, kabinetschef van Minister-president Kris Peeters

Dames en heren, Beste jongeren

Ik heet u graag welkom in het Errerahuis, de ambtswoning van de minister-president van de Vlaamse Regering. In dit huis worden veel buitenlandse gasten ontvangen en gemengde commissies georganiseerd tussen Vlaanderen en haar partnerlanden. Het lijkt dan ook de ideale omgeving om kort in te gaan op de rol die Vlaanderen speelt in de internationale organisaties.

Sinds 1970 heeft de Belgische staat vijf grondwetwijzigingen gekend.

Dankzij deze wijzigingen kan Vlaanderen autonoom beslissen over belangrijke aangelegenheden als taal, onderwijs, jeugdzorg en ook het voeren van een internationaal beleid. De grondwetwijziging van mei 1993 verleende aan de deelstaten immers internationale rechtspersoonlijkheid, uitgedrukt in het adagium 'in foro interno, in foro externo'. Hierdoor krijgt elk bestuursniveau, zijnde de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen, de mogelijkheid om voor haar eigen bevoegdheden een buitenlands beleid te voeren, inclusief het sluiten van verdragen. Vlaanderen kan bijvoorbeeld exclusief Vlaamse verdragen afsluiten, zoals een algemeen samenwerkingsverdrag met 11 partnerlanden in Centraal- en Oost-Europa, Zuid-Afrika, Chili en Luxemburg, naast een entente met Quebec. Met onze buurlanden Nederland en Frankrijk hebben we ook thematische verdragen afgesloten, onder meer over onderwijs, grensoverschrijdende samenwerking en mechanismen voor culturele samenwerking.

Daarnaast zijn wij ook partner in een lange reeks verdragen van gemengd karakter. Dit zijn verdragen waarbij Vlaanderen samen met de federale overheid en de andere deelstaten als verdragspartner optreedt, aangezien de verdragen ook betrekking hebben op de Vlaamse bevoegdheden. In dat geval wordt Vlaanderen betrokken bij de onderhandelingen, en moet het Vlaams Parlement ook zijn instemming geven. Het gaat hierbij o.m. over alle Europese verdragen, de investeringsverdragen van de Belgisch-Luxemburgse Economisch Unie maar ook om vele VN-verdragen.

Een belangrijke algemene kanttekening hierbij is dat er in het Belgische staatsbestel geen hiërarchie van normen bestaat, zoals dit in bijvoorbeeld Duitsland wel het geval is. Dit wil zeggen dat alle Belgische overheden op gelijke voet en in alle vrijheid kunnen beslissen over hun bevoegdheden. Dit laat hun toe om hun eigen geopolitieke en functionele prioriteiten in het buitenlands beleid te leggen. Vanzelfsprekend mogen deze niet indruisen tegen het buitenlandse beleid van de federatie.

Een tweede belangrijk gevolg van het principe 'in foro interno, in foro externo' is dat Vlaanderen zijn eigen diplo-





matieke vertegenwoordigers kan uitsturen. Bij de overdracht van bevoegdheden van het federale niveau naar de deelstaten op vlak van bijvoorbeeld buitenlandse handel, toerisme of landbouw, kreeg Vlaanderen een 80-tal **economische vertegenwoordigers** bij.

Vanuit een aantal belangrijke economische centra, staan zij in voor het voeren van een eigen exportbeleid en het aantrekken van investeringen. Onnodig te vertellen dat deze economische vertegenwoordigers, zeker gezien de toenemende globalisering en internationale dynamisering, een absolute noodzakelijkheid zijn.

Sinds het begin van overheveling van het politieke beleid in 1993, wilde de Vlaamse regering ook over eigen **politieke verantwoordelijken** beschikken als rechtstreeks aanspreekpunt voor de buitenlandse partners. Momenteel zijn zij werkzaam in Den Haag, Parijs, Berlijn, Londen, Wenen, Warschau, Madrid en Pretoria.

Daarnaast beschikken wij ook over een Vlaamse vertegenwoordiging bij de Europese Unie binnen het kader van de Belgische Permanente Vertegenwoordiging en volgt een vertegenwoordiger de activiteiten van multilaterale organisaties in Genève zoals onder meer de Wereldhandelsorganisatie, de Wereldgezondheidsorganisatie, de Internationale Gezondheidsorganisatie en UN Aids.

Volgend jaar zal er ook een Vlaams huis worden geopend in New York.

Onze diplomatieke vertegenwoordigers werken ter plaatse samen met de federale diplomaten. Het is immers belangrijk dat er een goede informatiedoorstroming is tussen de federale diplomaten en Vlaamse vertegenwoordigers, mét respect voor de Belgische bevoegdheidsverdeling. De Vlaamse regering wil onze diplomatieke vertegenwoordigers steeds meer profileren als hét politiek aanspreekpunt, en dit zowel voor het partnerland als voor de politieke verantwoordelijken met Vlaamse bevoegdheden.

We maken hierbij wel een uitzondering voor exportpromotie, het aantrekken van buitenlandse investeringen en toerisme omdat hiervoor al een geëigend netwerk voor bestaat.

Dames en heren, beste jongeren

Graag wil ik even ingaan op de rol van Vlaanderen in de internationale organisaties.

Zoals ik zonet verteld heb, heeft de Vlaamse overheid met verschillende internationale organisaties **samenwerkingsovereenkomsten** afgesloten. Met UNESCO en de Internationale Arbeidsorganisatie zijn er bijvoorbeeld specifieke overeenkomsten afgesloten die een kader bieden om financiering toe te kennen aan deze organisaties in de vorm van **Trustfondsen**. Daarnaast zijn wij ook een belangrijke sponsor voor UNAIDS (waar aan het hoofd onze landgenoot Peter Piot staat), UNESCO met betrekking tot de vrijwillige bijdragen (Dit is de bijdrage die betaald wordt naast de verplichte bijdrage als lidstaat) en zijn we de 14de belangrijkste sponsor van de internationale arbeidsorganisatie.

Dankzij onze bijdragen kunnen er onder meer projecten in Centraal en Oost-Europa en in Zuidelijk Afrika worden gefinancierd.

Naast de financiering, nemen Vlaamse ministers ook **deel aan vergaderingen van de internationale organisaties** en is de Vlaamse overheid betrokken bij **studies en bevragingen** die uitgaan van de internationale organisaties. Dit kan verschillende vormen aannemen. Zo kan aan de Vlaamse overheid gevraagd worden om input te leveren voor verplichte rapportages, zoals de vele VN-verdragen, maar ook aan studies vanuit de internationale organisaties. Ik denk hierbij bijvoorbeeld aan de studies die de OESO uitvoert in een derde land en waarbij Vlaamse ambtenaren als expert betrokken worden.

Naast de specifieke aanwezigheid van Vlaamse experts en ambtenaren tijdens werkgroepvergaderingen, heeft de Vlaamse Regering ervoor geopteerd om ook **politieke vertegenwoordigers** aan te duiden die het beleid opvolgen van en met bepaalde internationale organisaties.

Daarnet had ik het over de Vertegenwoordiger van de Vlaamse Regering die de internationale organisaties opvolgt in Genève.

De Vlaamse vertegenwoordiging in Parijs treedt op voor UNESCO, de OESO en de Raad van Europa, drie internationale organisaties die gevestigd zijn in Frankrijk. Daarnaast nemen zij ook deel aan (staf)vergaderingen bij de



Permanente Vertegenwoordigingen van België bij de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en UNESCO.

Dit brengt mij bij een volgend punt: namelijk het **overleg tussen de Vlaamse overheid en de federale overheid**. Bij internationale organisaties komen de bevoegdheden van zowel de Gemeenschappen, de Gewesten als de federale overheid aan bod. Overleg is natuurlijk absoluut noodzakelijk. Bij de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken is daarom een overlegstructuur in het leven geroepen voor de coördinatie voor onderwerpen die in de internationale organisaties aan bod komen. Tijdens deze vergaderingen wordt onder meer het Belgische standpunt bepaald. Naast de coördinatie in Brussel wordt eveneens overlegd bij de Permanente Vertegenwoordiging ter plaatse.

De samenwerking tussen Vlaanderen en de internationale organisaties werpt ook voor Vlaanderen zijn vruchten af. Dankzij de input en inzet van Vlaamse experts aan wetenschappelijke programma's van UNESCO en door de financiering van wetenschappelijke projecten – met een focus op water – mochten we in 2005 het '**UNESCO/IOC-Project Office voor IODE' in Oostende** verwelkomen. Dit project Office maakt van Vlaanderen een 'Wereldknooppunt' met betrekking tot informatiebeheer en informatie-uitwisseling van oceanografische gegevens en informatie. Sinds de oprichting van dit UNESCO-expertisecentrum hebben al honderden experts uit bijna honderd landen een gespecialiseerde opleiding gevolgd in Oostende. Naast het office in Oostende zijn er wereldwijd nog twee andere gelijkaardige project offices.

Tot slot zou ik nog even willen stilstaan bij het **financieringsprogramma van de Vlaamse overheid voor jongerenstages bij internationale organisaties**.

De Vlaamse overheid heeft een financieringsprogramma in het leven geroepen voor jonge Vlamingen die stage willen lopen bij een internationale organisatie. Er is immers gebleken dat jongeren die niet over financiële steun beschikken, vaak moeten afhaken. Het principe van het programma is dat de jongere zelf op zoek gaat naar een stageplaats bij welbepaalde internationale organisaties. Eenmaal hij/zij de stageplaats gevonden heeft en ook voldoet aan de voorwaarden van het financieringsprogramma, wordt de financiering toegekend. De Vlaamse overheid zelf voert dan geen selectie door, deze gebeurt door de internationale organisatie. Sinds 2002 hebben al 122 jongeren van dergelijke financiering gebruik kunnen maken.

Dames en heren,

Vlaanderen wil zich meer dan ooit profileren als een open regio. Onze nadrukkelijke aanwezigheid in het buitenland en de internationale instellingen, moet onze bekendheid verhogen en onze aanwezigheid versterken.

Maar er is zeker nog ruimte voor verbetering. Secretariaten van internationale instellingen bijvoorbeeld, zijn nog onvoldoende vertrouwd met de organisatie van het buitenlandse beleid. Het is daarom belangrijk dat wij voldoende informatie geven over de werking van ons staatsbestel.

Meer bekendheid creëren, komt ook voor in Vlaanderen in Actie, het toekomstplan van Vlaanderen dat ons tegen 2020 tot de top 5 van de Europese regio's moet laten behoren. Dit jaar hebben we intensief gewerkt rond vier grote thema's: talent, logistiek en mobiliteit, innovatie en internationalisering, elk in een specifiek atelier.

In het atelier internationalisering van september II hebben wij samen met de betrokken stakeholders de krijtlijnen uitgetekend van het toekomstig internationaal beleid. In de vier doorbraken die wij willen bewerkstelligen, staat kennis- en innovatie-intensivering, het intensifiëren van de handelsrelaties met de BRIC-landen, het stimuleren van ondernemingen die internationaal actief zijn, en, last but not least, het versterken van het imago van Vlaanderen centraal. Een versterking van de eigen identiteit en de uitstraling naar het buitenland moeten immers hand in hand gaan.

Via ons Buitenlands Beleid en specifiek via de samenwerking met internationale organisaties breien we een verlengstuk aan ons intern beleid. Het is belangrijk dat jonge Vlamingen zich ook rekenschap geven van het internationale kader waarbinnen Vlaanderen maar ook zichzelf als individu het moeten waarmaken. Ik hoop dat jullie met deze Model United Nations alvast de smaak voor de internationale samenwerking te pakken hebben!





**Draft Resolution VVN MUN (2008)**

**Vetoed by the French Republic and the Russian Federation in the UN Security Council at its extraordinary meeting in Brussels from the 27<sup>th</sup> to the 30<sup>th</sup> of November 2008.**

*The Security Council,*

*Recalling* all its relevant resolutions including resolution 1808 of 15 April 2008,

*Welcoming* the reports of the Secretary-General on the activities of the United Nations Observer Mission in Georgia of 2 April 2008 (S/2008/219) and 23 July 2008 (S/2008/480),

*Stressing* the six-points plan which states,

- (a) Not to resort to force,
- (b) To end hostilities definitively,
- (c) To provide free access for humanitarian aid,
- (d) Georgian military forces will have to withdraw to their usual basis,
- (e) Russian military forces will have to withdraw to the lines held prior to the outbreak of hostilities. Pending an international mechanism, Russian peace-keeping forces will implement additional security measures,
- (f) Opening of international talks on the security and stability arrangements in Abkhazia and South Ossetia,

*Regretting* the absence of humanitarian assistance in order to meet the immediate needs of those affected,

*Seeking* to alleviate human suffering and to preserve human life by improving the provision of humanitarian assistance to all those in urgent needs,

*Stressing* the vital role in providing humanitarian assistance that is played not only by States in bilateral and multi-lateral actions, but also by the United Nations system, regional intergovernmental organizations, the International Red Cross, and other international and national non-governmental organizations and their members and supporters,

*Stressing* that economic development is urgently required in the region to improve the livelihoods of the communities affected by the conflict,

- I. *Calls for* the creation of the United Nations Peacekeeping Mission in the Caucasus, which will:
  - (a) Work in the current buffer zones adjacent to Abkhazia and South Ossetia;
  - (b) Work under Chapter VI of the United Nations Charter;
  - (c) Have its composition decided by the United Nations Security Council (UNSC) and United Nations Department of Peacekeeping Operations;
  - (d) Have its mandate updated and voted upon every six months by the UNSC;



2. *Expands* the mandate of the United Nations Observing Mission in Georgia:
  - (a) In order to observe the CIS Peacekeepers in the area of South Ossetia and Abkhazia, defined by the 1994 Moscow Agreement;
  - (b) Observe and evaluate the neutrality of the CIS Peacekeepers as well as the UNPKC;
  - (c) Make regular reports to the United Nations Security Council and the United Nations Secretary-General;
3. *Urges* the close co-operation between the UNPKC and the OSCE, thereby stressing their already existing mandate;
4. *Underlines* that all actors present in the region should provide appropriate security and to ensure the freedom of movement throughout the zone of conflict of UNOMIG, the CIS peacekeeping force and UNPKC and calls on all sides to fulfil their obligation in this regard.
5. *Calls* upon all parties to act in accordance with the Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among states
6. *Envisions* the creation of a 'Caucasus Stability and Cooperation Platform' (CSCP);
7. *Affirms* that the core structure of the Platform will consist of the following countries: Armenia, Azerbaijan, Georgia, Turkey and Russia. There will be a repeated and durable consultation of the relevant regions. The following countries and organizations will be granted the status of observer and they will facilitate the workings of the platform and possibly provide financing and technical support:
  - (a) EU and the European Commission;
  - (b) Other countries;
  - (c) International organizations such as the UN, OSCE and UNHCR;
  - (d) International financial institutions such as the Worldbank and IMF;
  - (e) Regional initiatives such as the Black Sea Economic Cooperation;
8. *Affirms* that this is not an exclusive platform. In time it may develop cooperative relations and functional structures of coordination with other organizations, institutions or even with individual countries which may have a contribution to the realization of CSCP's objectives;
9. *Takes note* that decisions have to be taken by a consensus between the Members;
10. *Confirms* that the working points of this platform will be:
  - (a) Economic cooperation to ensure stability in the region by:
    - Restructuring the Caucasian economies;
    - Ensuring development and cooperation;
    - Boosting economic development with the world;
    - Fostering free trade;
    - Supporting the private sector;
  - (b) Energy: putting to use existing and future energy and transportation lines extending from the east to the west *and to facilitate the security of all the pipelines in the Caucasian Region, especially the BTC pipeline.*;
  - (c) Promote political dialogue and understanding to restore the relations between the relevant parties and thus prevent escalation of any conflict;
11. *Demands* the immediate lifting of the blockade by Georgia on the areas of South Ossetia and Abkhazia;
12. *Takes* the following measurements into account:
  - (a) Humanitarian assistance should be provided on an impartial basis without any distinction between all persons in urgent need,
  - (b) The conduct of humanitarian assistance operations in any area shall have the purpose of seeking to alleviate human suffering and to preserve human life among those in urgent need,

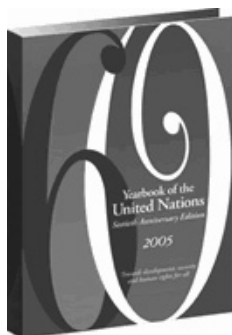


- (c) Humanitarian assistance is intended for the immediate benefit of specified groups of persons in urgent need and it shall be provided, received and employed exclusively for this purpose,
  - (d) Humanitarian assistance shall only be provided in accordance with the principles and rules of international law,
  - (e) Humanitarian assistance should be treated as a non-political matter and consequently the offer of such assistance ought not to be regarded as an interference in the internal affairs of the receiving area;
13. *Takes* the following actions towards succeeding humanitarian assistance and care for all affected persons:
- (a) The definition of 'affected persons' is those people who due to the conflict in South Ossetia and Abkhazia since 1991 reside or have fled inside South Ossetia and Abkhazia, fled inside Georgia, and fled across the border of Georgia. The term of affected persons will replace IDP's and refugees in all previous and existing international agreements concerning the situation of Georgia;
  - (b) The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) will be mandated for the affected persons and is requested to provide urgently needed relief to the affected persons including shelter, blankets and water;
  - (c) The International Committee of the Red Cross (ICRC) is requested to provide medical supplies to hospitals and the deployment of field hospitals for critical surgery, and assist the distribution of hygiene kits and access to clean drinking water;
  - (d) The receiving areas must give its consent to humanitarian assistance activities on its territory;
  - (e) All parties of this conflict are stressed to make an effort to ensure the right of all affected persons to return to their original place of residence in conditions of safety and dignity under international law. The international community must continue to monitor and facilitate such returns;
  - (f) Humanitarian assistance personnel should be ensured freedom of movement a full access to water, food and medical services;
14. *Calls upon* the international community:
- (a) To make substantial material and financial donations in order to contribute to the infrastructural rebuilding and humanitarian enhancement of the Caucasus region;
  - (b) To promote social, cultural and educational exchanges between the areas, in order to strengthen mutual trust and understanding between all parties involved and to safeguard the future of coming generations;
15. *Asks* the Friends of the Secretary General to hold an advisory, non-binding role in the aforementioned platform;
16. *Calls for* permanent and regional dialogue, including all regional stakeholders, about the security and stability arrangements in the Caucasus region;
17. *Stresses* that these dialogues will not be a predecessor for the possible recognition of other de-facto regions outside the Caucasus region;
18. *Calls for* the creation of a Joint Caucasian History Commission to debate the common history of the region. This commission will contain regional and international scientists, historians and politicians. The Commission will follow the model of the earlier created US-Caucasian history commission and has the purpose of reaching a non-binding Common History Statement;
19. *Decides* to remain actively seized on the matter.



### Yearbook of the United Nations

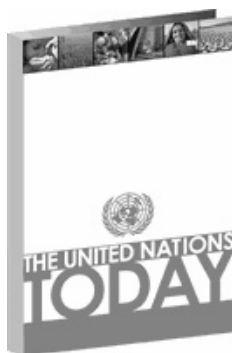
United Nations Department of Public Information



Kiyo Akasaka, Ondersecretaris-generaal voor Communicatie en Publieke Informatie, heeft in oktober 2008 een nieuwe website gelanceerd: <http://unyearbook.un.org>. De website geeft gratis toegang tot alle 59 reeds verschenen volumes van het *Yearbook of the United Nations* (1946-2005). Het *Yearbook* geldt sinds 1946 als het meest betrouwbare en exhaustieve naslagwerk rond het reilen en zeilen van de VN. De website is gebruiksvriendelijk en verschaft de bezoeker de mogelijkheid om via allerlei zoekfuncties accuraat opzoekwerk mogelijk te maken.

### The United Nations Today

United Nations Department of Public Information  
ISBN: 9789211011609



In oktober 2008 verscheen *The United Nations Today*, opvolger van het bekende boekje *Basic Facts about the United Nations* (de editie van 2004 is integraal te vinden in het Nederlands op de website van

UNRIC, het Regionaal Informatiekantoor van de VN te Brussel). Naast een Engelstalige uitgave is het tevens te verkrijgen in het Frans en Spaans. Deze publicatie bevat een schat aan informatie over de werking van de VN. Naast het organisatorische spinnenweb wordt bondig stilgestaan bij aspecten van internationale vrede en veiligheid, economische en sociale ontwikkeling, mensenrechten, humanitaire hulp, internationaal recht en dekolonisatie.

### 60 jaar Universele Verklaring van de Rechten van de Mens

Onder redactie van Steven DEWULF en  
Didier PACQUÉE  
ISBN: 9789050958639



Naar aanleiding van zestig jaar Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) verscheen bij de wetenschappelijke uitgeverij *Intersentia* een boek onder redactie van de Antwerpse onderzoekers Steven Dewulf en Didier Pacqué waar 15 experts een specifiek aspect van de mensenrechten belichten. Het voorwoord werd geschreven door Marc Bossuyt. Verschillende bijdrages bespreken het actuele belang van de UVRM. Koen De Feyter bespreekt de ontstaansgeschiedenis van de UVRM en het gebruik ervan tot heden. Eva Brems buigt zich in haar bijdrage over de ontstaansgeschiedenis van de preambule. Ze stelt bovenal pertinente vragen rond de universaliteit van de Verklaring. De meerderheid van de andere bijdrages zijn eerder thematisch en gaan specifiek in op juridisch-technische aspecten. Het boek bevat bijdrages rond discriminatie (Stefan Sottiaux),

foltering (Steven Dewulf), asiel (Dirk Vanheule), geloofsvrijheid (Jeroen Temperman), verbeurdverklaring (Joëlle Rozie) en het recht op een behoorlijke levensstandaard (Daniël Cuypers). Eva Berghmans bespreekt in een korte bijdrage de rol van *Amnesty International*.

## Internationaal publiekrecht in vogelvlucht

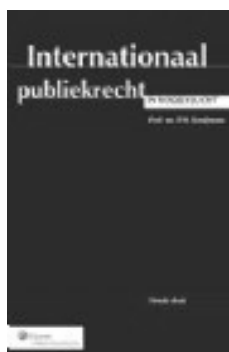
P.H. KOOIJMANS

bewerkt door

M.M.T.A. BRUS, N.M. BLOKKER & L.A.J. SENDEN

Kluwer

ISBN: 9789013053012



Zopas is de tiende (!) druk verschenen van het bij vele Vlaamse en Nederlandse studenten internationaal recht bekende handboek van Pieter Kooijmans, gewezen rechter bij het Internationaal Gerechtshof in Den Haag. Tegenwoordig wordt door een team van Nederlandse onderzoekers aan elke nieuwe versie van het handboek gewerkt. Dit handboek is een betrouwbaar en op maat gesneden inlei-

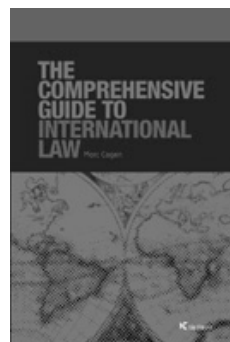
ding voor studenten en geïnteresseerde leken. Het bevat ook een prima inleiding in het vakgebied van het Europees recht.

## The Comprehensive Guide to International Law

Marc COGEN

Die Keure

ISBN: 9789048601424



Van de hand van de Gentse professor internationaal recht en erevoorzitter van de VVN, Marc Cogen, verscheen onlangs een Engelstalig handboek internationaal recht. Prof. Cogen is voorheen ook werkzaam geweest aan de universiteiten van Amsterdam en Brussel. Van zijn hand is vooral zijn Nederlandstalig *Handboek Internationaal Recht* (Mys & Breesch) bekend. Dit nieuwe handboek is een uitermate interessant werkstuk en verschilt ten opzichte van andere werken in zijn soort door meer aandacht te besteden aan de historische dimensie van het internationaal recht. Ook de toelichting die wordt gegeven bij globale rechtsgebieden is uitermate boeiend.



### Het Internationaal Gerechtshof en de Balkan

*Een juridisch advies over de onafhankelijkheid van Kosovo*

Op 8 oktober besloot de Algemene Vergadering, op voorstel van Servië, om aan het Internationaal Gerechtshof in Den Haag een advies te vragen over de geldigheid van de eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo op 17 februari 2008.

Artikel 96 van het Handvest voorziet in die mogelijkheid:

“1. De Algemene Vergadering of de Veiligheidsraad kan het Internationaal Gerechtshof verzoeken een advies uit te brengen betreffende juridische kwesties. 2. Ook andere organen van de Verenigde Naties en gespecialiseerde organisaties, die daartoe te allen tijde door de Algemene Vergadering kunnen worden gemachtigd, kunnen het Hof om advies vragen betreffende juridische kwesties die zich binnen het raam van hun werkzaamheden voordoen.”

De procedure wordt uitgewerkt in Hoofdstuk IV van het Statuut van het Hof, dat hoorzittingen kan organiseren, en alle mogelijke instanties, organisaties en Staten kan vragen om commentaar.

Adviezen van het Hof zijn (uiteraard) niet bindend, maar ze geven naar de internationale gemeenschap toe een gezaghebbend oordeel over de juridische aspecten van een probleem; zo vormen ze een leidraad voor de houding van Staten.

In de loop der jaren heeft het Hof een dertigtal adviezen uitgebracht. Sommige daarvan (inzake de rechtspersoonlijkheid van internationale organisaties, of de kwestie Zuid-West-Afrika – Namibië...) hebben een beslissende invloed gehad. In andere kwesties kwam het Hof niet tot een duidelijke uitspraak (de kwestie van de legaliteit van het gebruik van nucleaire wapens) of werd het advies genegeerd door een betrokken Staat (de legaliteit van de constructie van een muur binnen de Bezette Palestijnse Gebieden).

De Servische Minister van Buitenlandse Zaken, die persoonlijk de ontwerpresolutie voorstelde, herinnerde eraan dat Servië in eerste instantie met de grootste terughoudendheid had gereageerd; de kwestie zou

echter een gevaarlijk precedent kunnen worden voor gelijkaardige secessionistische aspiraties elders. Daarom zou de mening van een politiek neutrale en juridisch gezaghebbende instantie als het IGH heel belangrijk zijn.

Steun aan deze resolutie zou een fundamenteel principe bevestigen: het recht van iedere Staat om zich via het VN-systeem tot het Hof te richten. De vraag die wordt gesteld is trouwens overduidelijk en houdt geen enkele politieke stellingname in. Ze luidt “of de unilaterale onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo van 17 februari 2008 in overeenstemming is met het internationale recht”.

Tijdens de discussie werd er echter door verschillende delegaties op gewezen dat de onderliggende motieven van Servië niet van juridische aard waren maar eerder politiek, en erop gericht om de internationale erkenning van Kosovo als onafhankelijke Staat te vertragen. De resolutie werd tenslotte aangenomen met 77 stemmen voor, zes tegen (Albanië, de Verenigde Staten, de Marshall Eilanden, Micronesië, Nauru en Palau) en 74 onthoudingen. 35 landen waren afwezig. De stemmen in de verschillende regio's waren verdeeld: van de Europese landen stemden er enkele voor (Cyprus, Griekenland, Liechtenstein, Noorwegen, Slowakije, Spanje) maar de meeste, waaronder België, onthielden zich.

#### *Andere zaken voor het Hof*

Adviezen van het Hof kunnen klaarheid verschaffen over juridische problemen, ook zonder dat individuele Staten daarbij betrokken worden.

Het *recht van iedere Staat om zich tot het Hof te wenden*, waarvan sprake in de bovenstaande discussies, bestaat namelijk wel, maar is niet eenvoudig te verwezenlijken.

Het Internationaal Gerechtshof, het hoogste juridische orgaan van de VN, werd opgericht in 1919 om (*juridische*) *geschillen tussen Staten* op te lossen. Het kan daartoe echter zelf niet het initiatief nemen: de kwestie moet door een Staat die partij is in een geschil aan het Hof worden voorgelegd, maar deze Staat én de gedaagde partij(en) moet(en) tevoren *formeel hun instemming hebben gegeven* aan de behandeling door het Hof.

Dat kan op verschillende manieren gebeuren: in een specifiek verdrag dat de bevoegdheid, *de jurisdictie*, voor deze zaak regelt, een zogenaamd *compromis*, of





door een speciale *compromissaire clause* zoals die in tal van verdragen (over Genocide, Vrouwendiscriminatie, luchtrecht, klimaatverandering...) is opgenomen en waarin alle disputen over de interpretatie en de toepassing van dat verdrag worden verwezen naar het Hof. Daarnaast voorziet het Statuut in de mogelijkheid voor Staten om in een speciale formele *Verklaring* de bevoegdheid van het Hof te erkennen in zaken waarbij het betrokken zal worden. Maar een 56-tal Staten heeft zo'n verklaring afgelegd, waaronder België. De gedaagde Staat zal meestal bezwaren aanvoeren tegen de bevoegdheid van het Hof om de zaak in behandeling te nemen en het is dan ook in iedere zaak een eerste taak van het Hof om die *bevoegdheid vast te stellen*. Pas als dat is gebeurd kan het overgaan tot de behandeling van de zaak zelf: de juridische kwestie waar het uiteindelijk over gaat.

#### *Kroatië vs Servië*

Zo besliste het Hof op 18 november 2008 dat het jurisdictie heeft in de zaak die *Kroatië* in juli 1999 tegen *Servië* aanhangig maakte. Het besliste eerst dat Servië in deze zaak de enige gedaagde is: het Servische parlement had immers in 2006, na de onafhankelijkheid van Montenegro, verklaard de enige opvolger in rechte te zijn van wat in 1999 nog de Federale Republiek Joegoslavië was en in 2003 de Statenunie Servië en Montenegro was geworden. Het Hof baseert vervolgens zijn jurisdictie op een clause in het Genocideverdrag: artikel IX. De eis van Kroatië betreft de schending van het Genocide Verdrag door het bezetten van de Knin en van Oost Slavonië van 1991 tot 1995, het bombarderen en aanvallen van delen van Dalmatië en door het verdrijven van Kroatische en ander niet-Serviërs uit deze gebieden. 20.000 mensen werden hierbij gedood, en 800 000 gedwongen hun huizen te verlaten. 590 steden en dorpen werden vernietigd. Kroatië vraagt om schadevergoeding ten belope van een bedrag te bepalen door het Hof.

In een eerste reactie beloofde Servië een *tegengestelde* te dienen.

#### *Bosnië-Herzegovina vs Servië*

Intussen kijkt Bosnië-Herzegovina, dat verloor (uitspraak van het Hof op 17 februari 2008) in de zaak die het zelf in een gelijksoortige kwestie tegen Servië had aangespannen, nauwlettend toe of er in de zaak Kroatië nieuwe feiten aan het licht komen, of nieuw bewijsmateriaal, dat zou kunnen leiden tot een herziening van het vonnis, of zelfs tot een nieuwe zaak. Tegen de arresten van het IGH is geen beroep mogelijk.

#### *Macedonië vs Griekenland*

Op 17 november 2008 maakte Macedonië een zaak aanhangig tegen Griekenland over een beweerd schending van het Interim Akkoord dat beide Staten in september 1995 hadden afgesloten. Daarbij ging het over het gebruik van de naam Macedonië. Griekenland beloofde zich niet te verzetten tegen het lidmaatschap van Macedonië in internationale en regionale organisaties op voorwaarde dat dat zou gebeuren onder de naam *Former Yugoslav Republic of Macedonia* (FYROM), trouwens de naam waaronder het land in 1993 in de VN werd opgenomen.

Maar in 2008 verzette Griekenland zich tegen het Macedonië-lidmaatschap van de NAVO, op grond van de naamkwestie. Griekenland verzet zich tegen de naam Republiek Macedonië omdat die een territoriale claim op Grieks grondgebied zou impliceren, en op een deel van het Griekse culturele erfgoed. Macedonië stelt dat het, wat betreft de NAVO, nooit iets anders heeft gewenst dan het lidmaatschap onder de naam FYROM.

Zoals het hoort, voert Macedonië in zijn rekest, behalve de eis dat Griekenland zijn verzet tegen het NAVO-lidmaatschap zal opgeven, ook de gronden aan waarop het Hof zich bevoegd zal kunnen verklaren: artikel 21,2 van het Interim Akkoord.

#### *Gezag van de uitspraken van het Hof*

Hoewel arresten van het Hof vooral door een *verliezende Staat* wel eens als politiek gemotiveerd worden afgedaan, en soms zelfs genegeerd, zijn ze *bindend voor de partijen* in een bepaalde zaak.

### **De Algemene Vergadering geeft haar goedkeuring aan een 17% verhoging van de lopende begroting**

Op 24 december, de laatste dag voor het Kerstreces, gaf de Algemene Vergadering haar goedkeuring aan een verhoging van de lopende begroting voor 2008-2009 met bijna 17%: van 4,17 naar 4.87 miljard dollar. 500 miljard dollar zal de komende zes maanden gaan naar de vredesoperaties in het door oorlog verscheurde Soedan. Secretaris-generaal Ban sprak er zijn tevredenheid over uit; hij vond het een teken dat de Organisatie zich kan aanpassen aan veranderende omstandigheden. Bovendien kreeg hij van de vergadering al te verstaan dat hij het cijfer van 4.87 miljard ook al als uitgangspunt mag nemen voor de volgende begroting van 2010-2011. Behalve de 500 miljard voor de Hybride VN/AU missie in Soedan



gaan er nog meer dan 400 miljoen naar 27 politieke missies, naar verschillende plaatsen in de *Rule of Law* Afdeling, en 5 miljoen naar het gebouw van de VN in Bagdad.

## Nieuws van de internationale straftribunalen

Cedric RYNGAERT

### *Internationaal Strafhof*

Begin januari 2009 hadden de rechters van het Internationaal Strafhof nog steeds geen uitspraak gedaan over het verzoek van de aanklager om een bevel tot aanhouding van Omar al-Bashir, de president van Soedan, uit te schrijven. Intussen verzocht de aanklager ook aanhoudingsbevelen lastens drie rebellenleiders uit Darfoer omwille van hun aandeel in een aanval op *peacekeepers* van de Afrikaanse Unie in Darfoer. Voor beide verzoeken vragen de rechters meer bewijsmateriaal.

Op 18 november 2008 beslisten de rechters het proces tegen Thomas Lubanga, de eerste verdachte voor het Hof, toch doorgang te laten vinden. Het proces was in de zomer van 2008 opgeschort omdat de hoofdaanklager niet alle bewijsmateriaal ter beschikking van de verdediging had gesteld. Het proces zou nu eind januari 2009 aanvangen. Wat later zou het proces tegen twee andere Congolezen, Germain Katanga and Mathieu Ngudjolo Chui, beginnen.

### *Joegoslavië-tribunaal*

Het Joegoslavië-tribunaal heeft een meer gebruiksvriendelijke website gelanceerd op 10 december 2008: [www.icty.org](http://www.icty.org). Ook het Sierra Leone-tribunaal heeft een nieuwe website: [www.sc-sl.org](http://www.sc-sl.org).

De hoofdaanklager van het Joegoslavië-tribunaal, onze landgenoot Serge Brammertz, bracht op 12 december 2008 een hoopgevende boodschap in zijn toespraak voor de Veiligheidsraad. Hij feliciteerde met name de Servische autoriteiten voor hun inspanningen om de laatste voortvluchtigen, Ratko Mladic en Goran Hadzic, te arresteren. Hij wees er tevens op dat zijn dienst blijvende inspanningen levert om de rechterlijke macht in de voormalige Joegoslavische republieken te versterken, zodat deze in staat zijn zelf oorlogsmisdrijven te vervolgen. Brammertz betreunde evenwel dat getuigenbeschermingsprogramma's soms te wensen overlieten, en dat heel wat personeel het tribunaal verlaat nu het op zijn laatste benen loopt.

Intussen gaat het proces tegen Radovan Karadzic verder.



### *Rwanda-tribunaal*

Het Rwanda-tribunaal lijkt werk te maken van zijn voltooiingsstrategie. Het veroordeelde de afgelopen maanden vijf verdachten tot gevangenisstraffen, gaande van 15 jaar tot levenslang. Eén van de veroordeelden is kolonel Bagosora, die verantwoordelijk werd geacht voor de moord op een aantal prominente Rwandezen (waaronder de eerste minister), en de moord op de tien Belgische para's in Kamp Kigali op 7 april 1994.

### *Cambodja-tribunaal*

Binnen het Cambodja-tribunaal is een meningsverschil ontstaan tussen de internationale en Cambodjaanse aanklager. De internationale aanklager vindt dat er verder onderzoek en verdere vervolging noodzakelijk is om de misdaden van het Rode Khmer-regime volledig weer te geven. De nationale aanklager vindt dit echter niet opportuun, aangezien verder onderzoek de nationale verzoening kan verstoren, en het budget en de tijd van het tribunaal beperkt is. Het laatste woord is aan de rechters van het tribunaal.

## Benoemingen en verkiezingen

### *Uitvoerend Secretaris van de Economische Commissie voor Europa*

Op 18 december werd door de Secretaris-generaal de benoeming bekend gemaakt van Jan Kubis (Slowakije) als de nieuwe Uitvoerend Secretaris van de Economische Commissie voor Europa, ECE, een van de *Regionale Commissies* van ECOSOC.

Kubis volgt Marek Belka (Polen) op.



Bron: Photo # 196603 UN Photo/Eskinder Debebe

Regionale Commissies waren bij de oprichting van de VN in San Francisco niet voorzien, maar al spoedig

bleek dat economische problemen, die immers plaatselijk zeer kunnen verschillen, beter op regionale schaal kunnen worden aangepakt.

Er werden oorspronkelijk drie Regionale Commissies opgericht; nu bestaan er vijf:

- De *Economische en Sociale Commissie voor Azië en het Stille Oceaan gebied*, ESCAP, 1947;
- De *Economische Commissie voor Latijns-Amerika en het Caribisch Gebied*, ECLAC (voor 1984 de Economische Commissie voor Latijns-Amerika, ECLA), 1948.  
Een bekend Uitvoerend Secretaris van ECLA, 1951-1963, was de Argentijn Raul Prebisch, één van de initiatiefnemers tot, en eerste Secretaris-generaal van, UNCTAD;
- De *Economische Commissie voor Afrika* werd opgericht in 1958, nadat veel Afrikaanse landen onafhankelijk waren geworden. Haar werkterrein omvat het hele Afrikaanse continent, Madagaskar en andere Afrikaanse eilanden;
- De *Economische en Sociale Commissie voor West-Azië* (ESCWA, 1973) werd opgericht in 1973 en is de jongste van de regionale commissies. Voor die tijd bestond in deze regio het Economisch en Sociaal Bureau van de VN in Beiroet (UNESOB).

In het algemeen kan van de Regionale Commissies (vooral die in de Derde Wereld) worden gezegd dat ze niet alleen een belangrijke, soms een pioniersrol hebben gespeeld bij het totstandkomen van nieuwe onafhankelijke Staten (bevrijdingsbewegingen uit de regio zoals de PLO werden vaak al in een heel vroeg stadium bij de werkzaamheden betrokken), maar ook vaak cruciale taken hebben vervuld in het kader van het ontwikkelingswerk van de VN in hun regio.

De *Economische Commissie voor Europa* werd opgericht in 1947, vooral voor het economisch herstel van Europa na de Tweede Wereldoorlog. ECE komt eenmaal per jaar in plenaire vergadering bijeen. De zetel van ECE is Genève.

Het doel van de Commissie is steeds geweest: de versterking van de economische betrekkingen van de Europese landen, zowel onderling als met de rest van de wereld. Lange tijd was het het enige forum waar Oost- en West-Europa met elkaar spraken over economische problemen zoals transport, wetenschap en technologie, hout- en staalindustrie, en later vooral milieuproblemen.

Na de val van de Muur werd verwacht dat de ECE hét forum zou worden voor economische samenwerking tussen de Europese landen, maar in werkelijkheid werd deze functie overgenomen door de EU. De leden van de ECE zijn alle Europese VN-lidstaten,

en Canada en de VS.

De eerste Uitvoerend Secretaris van ECE was de bekende Zweedse econoom Gunnar Myrdal.

Jan Kubis, geboren in Bratislava in 1952, heeft een jarenlange ervaring in internationale betrekkingen. Hij was sinds 2006 Minister van Buitenlandse Zaken van Slowakije, en van 2007-2008 Voorzitter van het Comité van Ministers van Economische Zaken van de Raad van Europa.

Van 1999 tot 2005 was hij Secretaris-generaal van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, de OVSE. Hij was Speciaal Vertegenwoordiger voor de EU in Centraal-Azië, Speciaal Vertegenwoordiger van de Secretaris-generaal voor Tajikistan, en Hoofd van de VN Waarnemersmissie Missie in Tajikistan, van 1994-1998.

#### *Uitvoerend Directeur van UNAIDS*

Op 17 december maakte de Secretaris-generaal de benoeming bekend van Michel Sidibé (Mali) tot Uitvoerend Directeur van het Gemeenschappelijk VN-Programma voor HIV/AIDS, UNAIDS. Hij wordt de opvolger van Peter Piot.

Peter Piot werd door Ban geprezen voor de manier waarop hij UNAIDS sinds de oprichting in 1993 heeft geleid. Hij speelde een voortrekkersrol in de wereldwijde strijd tegen AIDS, en laat een organisatie na die goed geplaatst is om de noodzakelijke internationale samenwerking op dit gebied te realiseren.



Bron: <http://www.unaids.org>

De aanstelling komt aan het einde van een lange zoektocht naar een opvolger die onder leiding stond van Margaret Chan, Directeur-generaal van de Wereldgezondheidsorganisatie, en waarbij interviews en consultaties plaats vonden met allerlei instanties en regeringen.

Sidibé is *Deputy Executive Director van UNAIDS*,



waar hij in 2001 begon als *Director of Country and Regional Support*. In die functie leidde hij een belangrijke hervormingsoperatie. Hij is al sinds 30 jaar werkzaam op het gebied van wereldgezondheid, vanaf 1987 in het kader van UNICEF, in Afrika, en in het UNICEF-Bureau in New York. Voor zijn werk in de strijd tegen AIDS kreeg hij onlangs een ere-doctoraat van de Universiteit van Stellenbosch.

#### *Verkiezingen Leden van het Comité voor de Rechten van het Kind*

Op 16 december werden negen leden van het Comité voor de Rechten van het Kind verkozen door de Vergadering van de (193) Staten die partij zijn bij het Kinderrechtenverdrag.

Herverkozen werden: Jean Zermatten (Zwitserland), Yanghee Lee (Korea) en Awich Pollar (Oeganda).

De zes nieuwe leden zijn: Samphasit Koompraphant (Thailand), Maria Mauras Perez (Chili), Hadeel Al-Asmar (Syrië), Peter Guran (Slowakije), Susana Villaran de la Puente (Peru) en Kamia Devi Varma (Mauritius).

De andere leden, wier ambtstermijn afloopt in februari 2011, zijn: Agnes Akosua Aido (Ghana), Luigi Citarella (Italië), Kamel Filali (Algerije), Maria Herzog (Hongarije), Moushira Kattab (Egypte), Hatem Kotrane (Tunesië), Lothar Friedrich Krappmann (Duitsland) Rosa Maria Ortiz (Paraguay) en Dainius Pairas (Litouwen).

Het Kinderrechtenverdrag werd door de Algemene Vergadering aangenomen in 1989 en het Comité begon zijn werkzaamheden in 1991.

Het behandelt jaarlijks een dertigtal van de *nationale rapporten* die door de verdragspartijen om de vijf jaar moeten worden ingediend. Net als de andere Mensenrechtencomités is het begonnen met het opstellen van *Algemene Commentaren* waarin het uitleg geeft over de interpretatie en de toepassing van het Verdrag: een tiental tot nu toe. Het houdt ook jaarlijks *open discussiedagen* over een specifiek onderwerp; in 2008 was dat het recht op onderwijs. In 2009 zal de aandacht uitgaan naar de verwezenlijkingen in *tien jaar Kinderrechtenverdrag*.



## Kalender: 2009/01/01 – 2009/03/31

door Piet WILLEMS

Assistent vakgroep internationaal publiekrecht Universiteit Gent

### *Om met stip in uw agenda te noteren<sup>1</sup>*

|             |                                                                                                  |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 27 januari  | Internationale herdenkingsdag voor de slachtoffers van de Holocaust (A/RES/60/7)                 |
| 20 februari | Werelddag voor sociale rechtvaardigheid (A/RES/62/10)                                            |
| 21 februari | Internationale dag van de moedertaal (A/RES/56/262)                                              |
| 8 maart     | Internationale vrouwendag                                                                        |
| 21-27 maart | Week van solidariteit met volken die strijden tegen racisme en rassendiscriminatie (A/RES/34/24) |
| 21 maart    | Internationale dag voor de uitbanning van rassendiscriminatie (A/RES/2142 (XXI))                 |
| 22 maart    | Wereldwaterdag (A/RES/47/193)                                                                    |
| 23 maart    | Werelddag voor meteorologie (WMO/EC-XII/Res.6)                                                   |
| 25 maart    | Internationale dag van de herdenking van de slavenhandel en de afschaffing (A/RES/62/122)        |

### *De VN vergaderagenda<sup>2</sup>*

#### *Genève*

|                         |                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 12 – 30 januari         | Comité voor de rechten van het kind (50ste sessie)                                                                                                                                  |
| 12 – 16 januari         | Mensenrechtenraad, expertenwerkgroep over mensen van Afrikaanse afkomst (8ste sessie)                                                                                               |
| 19 januari – 6 februari | Comité voor de uitbanning van discriminatie tegen vrouwen (43ste sessie)                                                                                                            |
| 19 – 23 januari         | Mensenrechtenraad, werkgroep over situaties (3de sessie)                                                                                                                            |
| 26 – 30 januari         | Mensenrechtenraad, adviserend comité (2de sessie)                                                                                                                                   |
| 26 – 30 januari         | UNCTAD, werkgroep over het middellange termijn plan en het programmabudget (52ste sessie)                                                                                           |
| januari (1 week)        | UNCTAD, commissie over ondernemingen, het faciliteren van handel en ontwikkeling                                                                                                    |
| januari – maart         | Ontwapeningsconferentie, 1ste deel (10 weken)                                                                                                                                       |
| 2 – 13 februari         | Mensenrechtenraad, werkgroep over UPR (4de sessie)                                                                                                                                  |
| 9 – 13 februari         | Comité tegen Foltering, subcomité over de preventie van foltering en andere vormen van menonwaardige behandeling of bestraffing (7de sessie)                                        |
| 16 – 27 februari        | Mensenrechtenraad, Ad Hoc comité over de uitwerking van aanvullende standaarden inzake racisme                                                                                      |
| 16 februari – 6 maart   | Comité voor de uitbanning van rassendiscriminatie (74ste sessie)                                                                                                                    |
| 16 – 20 februari        | Groep van overheidsexperten voor de evaluatie van de verder werking en ontwikkeling van het VN register voor conventionele wapens en de daaropvolgende ontwikkelingen (1ste sessie) |
| februari (2 dagen)      | Veiligheidsraad, Raad van Bestuur van de VN compensatie commissie opgericht in S/RES/692 (1991) (70ste sessie)                                                                      |
| februari (1 week)       | UNCTAD, Commissie voor investering, technologie en aanverwante financiële kwesties (13de sessie)                                                                                    |



|                    |                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| februari (1 week)  | UNCTAD, Commissie voor handel in goederen en diensten, en grondstoffen (13de sessie)                                                                                                                                          |
| februari (1 week)  | Vrijwillig VN Fonds voor inheemse volkeren, beheerraad (22ste sessie)                                                                                                                                                         |
| februari (1 week)  | Vrijwillig VN Fonds voor slachtoffers van foltering, beheerraad (30ste sessie)                                                                                                                                                |
| 2 – 27 maart       | Mensenrechtenraad (10de sessie)                                                                                                                                                                                               |
| 5 – 27 maart       | ILO, Raad van Bestuur en bijbehorende comités (304de sessie)                                                                                                                                                                  |
| 9 – 13 maart       | Mensenrechtenraad, werkgroep verdwijningen (87ste sessie)                                                                                                                                                                     |
| 30 maart – 3 april | Mensenrechtenraad, werkgroep communicaties (4de sessie)                                                                                                                                                                       |
| 30 maart – 3 april | Mensenrechtenraad, werkgroep over de vraag naar het gebruik van huurlingen als een middel voor het schenden van mensenrechten en de belemmering van de uitoefening van volkeren van hun recht op zelfbeschikking (6de sessie) |
| maart (1 week)     | Speciaal Comité voor onderzoek naar de Israëlische praktijken die een impact hebben op de mensenrechten van het Palestijnse volk en andere Arabieren in de bezette gebieden                                                   |

### New York

|                        |                                                                                                                                                       |
|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 15 januari             | Commissie voor ontwapening, organisatorische sessie                                                                                                   |
| 19 – 28 januari        | Comité voor niet-gouvernementele organisaties (reguliere sessie)                                                                                      |
| januari                | Overlegcomité voor het VN ontwikkelingsfonds voor vrouwen (49ste sessie)                                                                              |
| 2 – 6 februari         | UNICITRAL, werkgroep over inkoop (15de sessie)                                                                                                        |
| 3 februari – 24 april  | Adviserend comité voor administratieve en budgettaire vragen                                                                                          |
| 4 – 13 februari        | Commissie voor sociale ontwikkeling (47ste sessie)                                                                                                    |
| 9 – 13 februari        | UNICITRAL, werkgroep over arbitrage (15de sessie)                                                                                                     |
| 10 – 13 februari       | Economische en Sociale Raad, organisatorische sessie                                                                                                  |
| 17 – 19 februari       | Adviserend onafhankelijk audit comité (5de sessie)                                                                                                    |
| 23 – 27 februari       | Vorbereidende intergouvernementele vergadering van de Commissie voor duurzame ontwikkeling                                                            |
| 23 februari – 20 maart | Speciaal comité voor operaties inzake vredeshandhaving en de bijbehorende werkgroepen, inhoudelijke sessie                                            |
| 24 – 27 februari       | Statistische commissie (40ste sessie)                                                                                                                 |
| februari (3-4 dagen)   | Adviesraad voor ontwapeningsaangelegenheden (51ste sessie)                                                                                            |
| februari               | Comité voor investeringen                                                                                                                             |
| februari – maart       | Speciaal comité over het onderwerp van de implementatie van de Verklaring over de erkenning van de onafhankelijkheid van koloniale landen en volkeren |
| 2 – 13 maart           | Commissie voor de status van vrouwen (53ste sessie)                                                                                                   |
| 2 – 27 maart           | Algemene Vergadering, 5de comité, hernomen sessie (4 weken)                                                                                           |
| 9 – 13 maart           | Comité voor Ontwikkelingsbeleid (11de sessie)                                                                                                         |
| 16 maart – 3 april     | Mensenrechtenraad (95ste sessie)                                                                                                                      |



|                    |                                                                       |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| 23 – 27 maart      | Commissie voor de afbakening van het continentaal plat (23ste sessie) |
| 23 maart – 3 april | Commissie voor international ambtenaren (68ste sessie)                |
| 30 maart – 3 april | Commissie voor bevolking en ontwikkeling (42ste sessie)               |
| 30 maart – 3 april | Comité van experts inzake bestuurskunde (8ste sessie)                 |

### *Wenen*

|                    |                                                                                                                                    |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2 – 6 februari     | Internationale raad voor de controle van verdovende middelen (94ste sessie)                                                        |
| 9 – 20 februari    | Comité voor het vreedzame gebruik van de ruimte, Wetenschappelijk en technisch subcomité (46ste sessie)                            |
| 9 – 27 februari    | Vorbereidende commissie voor de Organisatie voor het kernstopverdrag, werkgroep B en informele/expert vergaderingen (32ste sessie) |
| 2 – 6 maart        | Internationaal Atoomenergie Agentschap, Raad van Bestuur                                                                           |
| 11 – 20 maart      | Commissie voor verdovende middelen (52ste sessie)                                                                                  |
| 23 maart – 3 april | Comité voor het vreedzame gebruik van de ruimte, Juridisch subcomité (48ste sessie)                                                |

### *Elders*

|                    |                                                                                                                                                                                     |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 12 – 30 januari    | Montreal – Internationale Burgerluchtvaart Organisatie, comité (186ste sessie)                                                                                                      |
| januari            | Nairobi – Comité van permanente vertegenwoordigers bij UN-Habitat (32ste sessie)                                                                                                    |
| januari – februari | Bern – Universele Post Unie, Raad voor het postbeheer                                                                                                                               |
| 9 – 13 februari    | Rome – Internationaal Fonds voor Landbouwonwikkeling, Raad van Bestuur (32ste sessie)                                                                                               |
| 16 – 20 februari   | Nairobi – Raad van Bestuur en Globaal ministerieel Milieu Forum (32ste sessie)                                                                                                      |
| februari (2 dagen) | (plaats nog te bepalen) – VN seminarie over bijstand aan de Palestijnse bevolking                                                                                                   |
| 30 maart – 3 april | Nairobi – Raad van Bestuur van UN-Habitat (22ste sessie)                                                                                                                            |
| maart              | Nairobi – Comité van permanente vertegenwoordigers bij UN-Habitat (buitengewone sessie)                                                                                             |
| maart – april      | Addis Abeba – Economische Commissie voor Afrika, comité van experts van de Conferentie van Afrikaanse ministers voor financiën, planning en economische ontwikkeling (28ste sessie) |
| maart – april      | Addis Abeba – Conferentie van Afrikaanse ministers voor financiën, planning en economische ontwikkeling (42ste sessie)                                                              |
| maart              | Nairobi – Milieuprogramma van de VN, comité van permanente vertegenwoordigers (106de sessie)                                                                                        |
| maart              | (plaats nog te bepalen) – Internationale VN vergadering voor steun aan de Israëliisch-Palestijnse vrede                                                                             |



### Verder het vermelden waard<sup>3</sup>

|            |                                                                                                                                                                                      |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 januari  | Start van het jaar van de Gorilla ( <a href="http://yog2009.org/">http://yog2009.org/</a> )                                                                                          |
| 22 januari | Bangkok – Forum over Klimaatverandering Forum ( <a href="http://www.climategamechange.org/">http://www.climategamechange.org/</a> )                                                  |
| 22 januari | Helsinki – Seminarie over vrouwenbesnijdenis ( <a href="http://www.ihmisoikeusliitto.fi/">http://www.ihmisoikeusliitto.fi/</a> )                                                     |
| 28 januari | Turijn – Congres over piraterij voor de kust van Somalië ( <a href="http://www.unicri.it/news/0812-2_maritime_piracy.php">http://www.unicri.it/news/0812-2_maritime_piracy.php</a> ) |

## 2009 in het teken van ...

### Onze volgehouden aandacht voor:<sup>4</sup>

#### 2001-2002-2003-2004-2005-2006-2007-2008-**2009-2010**

(2001-2010) Internationaal decennium voor een cultuur van vrede en geweldloosheid voor de kinderen van de wereld (A/RES/59/143)

(2001-2010) Decennium voor het terugdringen van malaria in ontwikkelingslanden, vooral in Afrika (A/RES/60/221)

(2001-2010) **Tweede** internationaal decennium voor de strijd tegen kolonialisme (A/RES/55/146)

#### 2003-2004-2005-2006-2007-2008-**2009**-...-2012

(2003-2012) Decennium van de VN voor alfabetisering: onderwijs voor allen (A/RES/56/116)

#### 2005-2006-2007-2008-**2009**-...-2014

(2005-2014) Decennium van de VN voor duurzame ontwikkelingseducatie (A/RES/57/254)

(2005-2014) **Tweede** internationaal decennium voor 's werelds inheemse volkeren (A/RES/59/174)

#### 2005-2006-2007-2008-**2009**-...-2015

(2005-2015) Internationaal decennium van de actie 'Water voor Leven' (A/RES/58/217)

#### 2006-2007-2008-**2009**-...-2016

(2006-2016) Decennium voor herstel en duurzame ontwikkeling van de getroffen regio's (verwant met de Tsjernobyl Ramp) (A/RES/62/9)

#### 2008-**2009**- ...-2017

(2008-2017) **Tweede** VN decennium voor de uitroeiing van armoede (A/RES/62/205)

### Onze bijzondere aandacht voor:<sup>5</sup>

2009 – Internationaal jaar van de verzoening (A/RES/61/17)

2009 – Internationaal jaar van de natuurlijke vezels (A/RES/61/189)

2009 – Internationaal jaar van mensenrechteneducatie (A/RES/62/171)

2009 – Internationaal jaar van de sterrenkunde (A/RES/62/200)

## Noten

1 Voor een volledig overzicht van alle dagen en weken zie respectievelijk: <http://www.un.org/observances/days.shtml> en <http://www.un.org/observances/weeks.shtml>.

2 Voor een volledig overzicht van alle VN vergaderingen en conferenties zie: <http://conf.un.org/DGAACS/Meetings.nsf/wByYear?OpenForm&Start=1&Count=60&Expand=2.10&Seq=7>.

3 Dit overzicht werd samengesteld op basis informatie aangereikt door UNRIC (<http://www.unric.org/>).

4 Voor een volledig overzicht van alle decennia zie <http://www.un.org/observances/decades.shtml>.

5 Voor een volledig overzicht van alle jaren zie <http://www.un.org/observances/years.shtml>.











REGIONAAL  
INFORMATIECENTRUM  
VAN DE VERENIGDE NATIES  
RÉSIDENCE PALACE  
Blok C2, 7<sup>de</sup> en 8<sup>ste</sup> 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



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 Instituten  
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