

- Special: Congo
- Kan de VN vrede brengen in Darfoer?
- De VN in Rwanda
- Het Libanon-trinunaal
- Clustermunitie

Jaargang 33, nr. 149, 2009/2

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 – 2009/2 – nr. 149

Zetel

Vereniging voor de Verenigde Naties
Blijde Inkomststraat 5, B-3000 Leuven, België
Tel. +32 16 32 87 37
E-mail: 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

Hoofdredacteur

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

Redactiecomité

Francis Baert (UNU-CRIS) – Sven Biscop (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



Edito: Congo en de Verenigde Naties

Bent u ook één van die mensen die met enige vorm van nostalgie terugdenkt aan het immense fresco *Porte de Namur, Porte de l'amour* van de hedendaagse Congolese kunstenaar Chéri Samba dat gedurende lange tijd de groezelige Elsense Steenweg in Brussel opvrolijkte? Samba's werk fleurde de wijk op. Ideale halte richting Matonge. Inderdaad, het was moeilijk om niet te stoppen en even te genieten van 's mans werk. Zo is het ook moeilijk emotioneel te blijven bij de vele problemen in Chéri Samba zijn geboorteland, de Democratische Republiek Congo (DRC). Een land dat gebukt gaat onder geweld. De DRC, en bij uitbreiding de ganse regio van de Grote Meren, is in de jaren negentig van de vorige eeuw, het toneel geweest van hevige strijd tussen vele landen in de regio. In de woorden van de gewezen Amerikaanse onder-staatssecretaris voor Afrikaanse Zaken, Susan Rice, werd het Congolese conflict al gauw de 'eerste Afrikaanse wereldoorlog' genoemd. Tot op de dag van vandaag blijft het land verscheurd door interne twisten tussen verschillende rebellengroeperingen. Vaak is de ene niet meer dan een afgescheurde fractie van de ander. In een gevaarlijk spel waar alle actoren redeneren volgens het principe van 'de vijand van mijn vijand is mijn vriend' is het geweld volledig geëscaleerd en heeft het conflict reeds aan miljoenen mensen het leven gekost. Volgens berekeningen van een team van onderzoekers kostte dit geweld al het leven van 3,9 miljoen mensen in Congo tussen 1998 en 2004. Al te vaak heeft het geweld zich ook tegen vrouwen en kinderen gericht. Wat stelt de internationale gemeenschap daar tegenover, in het bijzonder de Verenigde Naties? Welke rol speelt België in de regio? Kan de VVN iets doen? (N)iets? Een druppel op een tropische plaat?

In het meest recente nummer van het vaktijdschrift *Global Governance* stellen Thomas G. Weiss, Tatiana Carayannis en Richard Jolly dat we de Verenigde Naties niet als één homogene instelling mogen zien. Ze stellen dat er eigenlijk drie Verenigde Naties zijn. En elk van die drie speelt zijn rol in deze als maar complexer wordende wereld. De eerste Verenigde Naties brengen alle 192 lidstaten samen. Elk van die lidstaten dient zijn verantwoordelijkheid op te nemen. Met zegt altijd dat een groep maar zo sterk is als zijn zwakste schakel. Bij de Verenigde Naties is dit niet anders. Wat natuurlijk ook een rol speelt, is dat de *primus inter pares*, de Verenigde Staten de laatste acht jaren zich niet van zijn beste kant binnen de VN heeft getoond. Al is er enige hoop. De nieuwe administratie onder leiding van president Barack Obama lijkt de VN beter gezind te zijn. Het is alvast een hoopvol signaal dat de eerder vernoemde Susan Rice voorgesteld werd als nieuwe permanent vertegenwoordiger van de Verenigde Staten bij de Verenigde Naties. Dat Rice ook een zitje krijgt in het nieuwe kabinet en zo de functie van permanent vertegenwoordiger werd opgewaardeerd, toont aan dat het Obama menens is. Gezien de specifieke interesse van mevrouw Rice voor Afrika, valt te verwachten dat de Amerikanen het Congo-dossier met meer interesse zullen volgen. Maar laat ons niet te voorbarig zijn. Brandweerman Obama zal niet meteen alle brandhaarden geblust krijgen, en hij zal het zeker ook niet alleen kunnen. Laat ons hopen dat er genoeg waterdragers klaar staan.

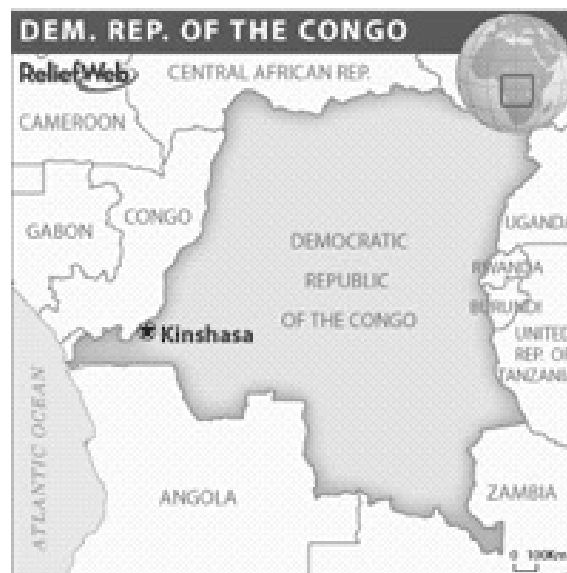
Ons land, heeft de laatste twee jaar mogen proeven van het lidmaatschap van de Veiligheidsraad. België heeft systematisch het conflict in de Grote Meren op de agenda geplaatst. In het bijzonder de problematiek van grondstoffen en conflict. Indien u geïnteresseerd bent in een grondigere analyse van de noeste arbeid van de Belgische diplomatie in de Veiligheidsraad, dan delen we u graag mee dat de VVN op vrijdag 3 april hierover een studiedag organiseert in de Congreszaal van de Kamer van Volksvertegenwoordigers: 'BELGIUM IN THE UN SECURITY COUNCIL 2007-2008 – AN ASSESSMENT' met onder meer Minister Karel De Gucht (Minister van Buitenlandse Zaken) en Ambassadeur Jan Grauls (permanent vertegenwoordiger van België bij de VN). Meer informatie en het programma zal zeer snel beschikbaar zijn op onze website www.vvn.be.

Een tweede Verenigde Naties, is deze van de secretariaten, van de ambtenaren die beroepshalve het Handvest in de praktijk brengen. Aan het hoofd van die administratie staat de secretaris-generaal. Het is geen *understatement* te stellen dat de weinig mediagenieke Ban Ki-moon het niet onder de markt heeft. De man kan ook maar roeien met de riemen die de eerste VN hem ter beschikking wenst te stellen. Erskine Childers en Brian Urquhart wezen er reeds eerder op dat wanneer men een vergelijking maakt met andere administraties het opvalt hoe weinig middelen de VN ter beschikking heeft. De Verenigde Naties heeft als *klant* de ganse wereldbevolking (6,76 miljard mensen) terwijl de organisatie niet meer mensen tewerkstelt dan de Amerikaanse staat Wyoming, met een populatie van 545.000.¹ De VN wordt ook vaak verweten niet meer te zijn dan een (zestellige) papieruitstotende (droom)fabriek. Erskine Childers en Brian Urquhart toonden echter aan dat voor één enkele bijdrage van de *New York Times* op zondag, meer papier nodig is dan voor alle documenten van de VN in een jaar samen. Het is dan ook belangrijk dat op momenten van malaise de derde Verenigde Naties trouw (maar immer kritisch) voor steun zorgen. Weiss en



zijn collega's definiëren de derde VN als een groep van actoren die in principe formeel geen deel uitmaken van de wereldorganisatie maar er wel sterke banden mee heeft. Zo wordt ondermeer verwezen naar: NGO's, academici, experten, onafhankelijke commissies en groepen individuen. De VVN is hier onderdeel van. Deze *outsiders* worden vaak ook *insiders*. Susan Rice werkte voorheen als *senior fellow* aan de invloedrijke denktank *Brookings Institution*. Peter Piot verruilde de academische wereld voor een functie als adjunct secretaris-generaal onder Kofi Annan en Ban Ki-moon. Inmiddels is de in Leuven geboren arts na een succesvolle periode aan het hoofd van UNAIDS hoofd geworden van een nieuw instituut rond mondiale gezondheid aan het *Imperial College* in Londen. Het is ondermeer door zijn werkzaamheden in Congo dat Piot naam en faam verwierf.

In de rubriek 'In de kijker' van dit nummer brengen vier auteurs vanuit hun eigen invalshoek de DRC onder de aandacht. Everts Kets focust in zijn bijdrage op de politieke aspecten van het conflict. Aandacht gaat vooral naar de opgang van rebellenleider Laurent Nkunda. Bart Horemans voorziet in een boeiende inblik op het ontwikkelings-aspect. Tim Bogaert brengt een analyse van de strijd tegen de rekrutering en het gebruik van kindsoldaten. Meer in het bijzonder brengt hij de 'Rode Handen Campagne' onder het voetlicht. België heeft tijdens het lidmaatschap van de Veiligheidsraad de nodige aandacht besteed aan de problematiek van grondstoffen en conflict. In zijn bijdrage focust Steven Van Bockstael hoofdzakelijk op de problematiek van de diamant in de context van het Kimberley proces. We wensen u alvast veel leesplezier. Het is de betrachting van de redactie om meer aandacht te besteden aan 'vergeten' conflicten. In het volgende nummer worden verschillende bijdragen voorzien rond Afghanistan.



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

2

Chéri Samba zijn schilderij had de interculturele dialoog als onderwerp. Op het fresco was onder meer te lezen: "Brussel is een magische stad, Brussel is het paradijs". We vergeten het al te vaak maar willens nillens, mensen uit Congo, en bij uitbreiding de ganse wereld, strijken neer in onze contreien op zoek naar een betere wereld. Misschien is er wel een *vierde* Verenigde Naties? Deze van alle mensen. Het is bemoedigend om te zien dat de rectoren van de zes Vlaamse universiteiten onlangs de druk hebben opgevoerd bij de federale regering om eindelijk werk te maken van het migratiedossier. Een moedige stem ter ondersteuning van die vierde groep ... de Verenigde Naties in elke dorp te lande. De universiteit is gelukkig allang geen ivoeren toren meer.

Noot

De vergelijking werd door de auteurs gemaakt in 1994 in hun boek, *Renewing the United Nations System* (Uppsala, Dag Hammarskjöld Foundation).

Francis Baert
United Nations University UNU-CRIS en UGent



Inhoud

Edito: Congo en de Verenigde Naties <i>Francis Baert</i>	1
Kan de Organisatie van de Verenigde Naties vrede brengen in Darfoer? <i>Filip Van Der Linden</i>	4
De Verenigde Naties in Rwanda; uitdagingen van de <i>Delivering as One UN</i> hervormingen <i>Frederik Matthys & JoAnna Pollonais</i>	10
De EU, België, Vlaanderen en de VN: het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding en de Verdragen van de VN inzake mensenrechten <i>Jozef De Witte & Patrick Charlier</i>	16
Special: Congo	22
– Oost-Congo: Hoe doven we een broeihaard van rebellie? <i>Evert Kets</i>	22
– Effectiviteit van hulp in fragiele staten. Een NGO-perspectief op de Democratische Republiek Congo <i>Bart Horemans</i>	28
– Van conflictdiamant naar ontwikkelingsdiamant: het Kimberley Proces en de artisanale diamantmijnen van Afrika <i>Steven Van Bockstael</i>	34
– De strijd tegen de rekrutering en het gebruik van kindsoldaten; meer dan 65.000 Belgen steunen de <i>Rode Handen Campagne</i> en roepen op tot blijvend engagement <i>Tim Bogaert</i>	39
Opinie: de <i>League of Democracies</i> : enkele beschouwingen <i>Cécile Vandewoude</i>	45
Actualiteit: het Libanon-tribunaal: hoop voor een verscheurd land <i>Emiel Jurjens</i>	51
Actualiteit: de lange en hobbelige weg naar een wereldwijd verbod op clustermunitie <i>Isabelle Heyndrickx</i>	57
Boekenrubriek <i>Francis Baert</i>	64
Nieuws in het kort <i>Samengesteld door Neri Sybesma-Knol, met bijdragen van Cedric Ryngaert</i>	66
Kalender: 2009/04/01 – 2009/06/30 <i>Piet Willems</i>	71



Kan de Organisatie van de Verenigde Naties vrede brengen in Darfoer?

door Filip VAN DER LINDEN ¹

Planning officier voor Darfoer in het VN Hoofdkwartier te New York

Na meer dan een jaar aanwezigheid van de Afrikaanse Unie – VN hybride vredesoperatie in Darfoer, met het acroniem UNAMID ('African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur'), blijven de verwachtingen hoog gespannen voor een spoedig herstel van de vrede in Darfoer. Toen UNAMID het roer overnam op 31 december 2007 van de ernstig onderbemande en slecht uitgeruste Afrikaanse Unie Missie in Soedan (AMIS) werd er van uitgegaan dat het ergste weldra voorbij zou zijn voor de miljoenen kwetsbare vluchtelingen in Darfoer. Na enkele maanden bleek echter dat UNAMID evenmin snel het pad zou effenen naar vrede en veiligheid voor de verschillende bevolkingsgroepen en stammen verspreid in een woestijn- en bergachtig gebied zo groot als Frankrijk. Vanuit dat oogpunt wenst de analyse in dit artikel een verklarend perspectief te bieden, in het bijzonder voor wat in 2009 mag worden verwacht, daarbij rekening houdende met de mogelijkheden maar evenzeer beperkingen van de VN.



4

Verspreid over Darfoer vindt men als stille getuigen de restanten van duizenden verwoeste en dorpen
Foto: Filip Van Der Linden

De eerste wankelende stappen

Het sluimerende conflict in Darfoer ontvlamde in 2003 toen het Soedanese leger en hun installaties aangevallen werden door twee rebellengroepen: de JEM (*Justice and Equality Movement*) en de SLA (*Sudanese Liberation Army*). Deze gewelddadige confrontaties waren naast lokale etnische en economische spanningen voornamelijk het gevolg van een decennia lange achteruitstelling, of ronduit verwaarlozing, van de Darfoerse regio door de Soedanese overheid.

In antwoord op de JEM en SLA aanvallen werd door Kartoem een campagne gestart waarbij een amalgaam van Afrikaans-Arabische proxy strijders, ook *Janjaweed* ² genoemd, de opstanden hardhandig onderdrukten. Zij werden daarbij gesteund door de Soedanese militaire autoriteiten met wapenleveringen en logistiek, maar ook luchtaanvallen. Door deze verdoken overheidssteun en haar betere bewapening behaalde de Janjaweed de overhand. Dit resulteerde in massale etnische zuiveringen en plunderingen waarbij tienduizenden slachtoffers vielen. De sociaal-economische ontredde van de Darfoerse bevolking gaf aanleiding tot miljoenen vluchtelingen en opeenvolgende humanitaire rampscenari's.



Jarenlange etnische zuiveringen en plunderingen door proxy strijders heeft tienduizenden slachtoffers geëist en miljoenen intern vluchtelingen veroorzaakt
Foto: Brian Steidle

Een reactie van de internationale gemeenschap kon uiteraard niet uitblijven. Het principe van een Afri-



kaanse oplossing voor een Afrikaans probleem vond initieel aanzienlijke politieke steun, welke vervolgens werd gematerialiseerd door het ontplooiën van een door de Afrikaanse Unie georganiseerde vredesoperatie. Helaas, na twee problematische jaren en honderden miljoenen dollars financiering van AMIS door de EU, de Verenigde Staten, Canada en het Verenigd Koninkrijk, was het vertrouwen in de AU om de vrede in Darfoer te herstellen duidelijk zoek. Het uitblijven van een Afrikaanse oplossing voor een Afrikaans probleem maakte duidelijk dat het Darfoer conflict de regionale dimensie en middelen oversteept. Ten gevolge van de toenemende internationale druk en in navolging van de nobele *responsibility to protect* (R2P) principes³, schoof de Westerse wereld de VN organisatie naar voor om AMIS van de AU over te nemen met als objectief deze missie zo snel mogelijk uit te bouwen tot een effectieve vredesmacht gefinancierd en beheerd door de VN.

Toen de VN begin 2006 een strategische analyse maakte van de situatie in Darfoer en AMIS, was er onmiddellijk het besef dat een *nieuwe* VN vredesoperatie in Darfoer ongekende risico's en uitdagingen met zich zou meebrengen. Nieuw is inderdaad betrekkelijk in deze situatie gezien er reeds 7000 AMIS militaire manschappen waren ontplooid in Darfoer met nog eens 10.000 blauwhelmen actief in Zuid-Soedan met de in 2005 ontplooiende *United Nations Mission in Sudan* (UNMIS). Het is echter een betwistbaar gegeven te stellen dat de aanwezigheid van de AMIS troepen in Darfoer een belangrijk voordeel inhield tegenover het opstarten van een volledig nieuwe operatie. De operationele uitrusting was zo ontoereikend, samen met een algemeen gebrek aan degelijke training van de manschappen, dat er zich bij een autoriteitsoverdracht een belangrijk imago- en geloofwaardigheidsprobleem zou stellen. De traagheid van het VN systeem, inclusief de VN lidstaten, zou tot gevolg hebben dat dit probleem niet onmiddellijk kon worden opgevangen. Het gebrek aan een kordaat optreden van de VN tijdens de overname van de AU zou dan kunnen resulteren in een gevaarlijke impasse die uiteindelijk het vredesproces ernstig zou ondermijnen. Uiteraard bestaat er geen militair sluitende oplossing voor het conflict in Darfoer, maar het van in het begin ontbreken aan militaire slagkracht zou onmiddellijk nefaste gevolgen hebben voor de geloofwaardigheid van een internationale VN-vredesmacht, ten koste van het effectief afdwingen en naleven van een vredesbestand.

Dergelijke bezwarende factoren herinneren aan de zwarte pagina's uit de geschiedenis van VN vredesoperaties, geaccentueerd door het dramatisch falen

in Somalië, Joegoslavië en vooral Rwanda. Eén van de voornaamste lessen die daaruit werd getrokken, was dat de VN niet de institutionele capaciteit heeft om vredesoperaties te leiden in gebieden met een structureel gewelddadig of uitzichtloos conflict, vooral in afwezigheid van een duurzaam vredesverdrag of bij gebrek aan de nodige politieke wil en robuuste middelen om de vrede te consolideren en/of te herstellen. Vervolgens is het daarom aangewezen dergelijke omgevingsvariabelen diepgaander te analyseren.

Was de VN dan onvoorbereid?

Had de VN afdeling voor vredesoperaties (*Department of Peace Keeping Operations* – DPKO) onvoldoende voorbereidingen getroffen alvorens de fakkel van de Afrikaanse Unie over te nemen in Darfoer? Of is de planningcapaciteit bij de VN ontoereikend om alle mogelijke scenario's voldoende in overweging te nemen? Het antwoord op deze vragen is gelijktijdig eenvoudig en complex. Indien het VN hoofdkwartier vandaag zou worden gevraagd om de haalbaarheid of kansen op succes na te gaan van een VN vredesoperatie in Darfoer, dan zouden deze laag worden geschat. De slagzin *no peacekeeping operation, when there is no peace to keep* is nog steeds een rotsvast gegeven binnen de wandelgangen van het VN hoofdkwartier te New York en er zijn nog voldoende VN-kaderleden die zich de zwarte pagina's van de midden jaren negentig helder herinneren.

De veiligheids- en humanitaire situatie in Darfoer midden 2006 was echter niet zo schrijnend als in 2004 of in vergelijking met de verontrustende condities anno 2009. Er was terecht reden tot hoop wanneer het Darfoer vredesakkoord werd afgesloten, hoewel dit plaatsvond zonder de toetreding van de meest belangrijke rebellenbewegingen.⁴ Het gebrek aan een inclusief vredesakkoord weerhield de Veiligheidsraad echter niet om het VN hoofdkwartier te verzoeken alles in voorbereiding te brengen om een omvangrijke vredesoperatie op te starten in Darfoer onder blauwe vlag. Noch de Veiligheidsraad, noch het VN hoofdkwartier, verwachtten echter het onverbiddelijke, zelfs fanatieke, verzet van Soedan tegen een VN vredesoperatie. Gezien er al een VN vredesoperatie gaande was in het zuiden van Soedan, onder het acroniem UNMIS, werd er immers gedacht dat het om een relatief eenvoudige uitbreiding zou gaan van de bestaande politieke overeenkomsten. Niet-Afrikaanse inmenging in Darfoer lag echter veel delicaat en Soedan opende het diplomatieke offensief tegen een volledige transitie van de AU



vredesoperatie naar een VN missie. Dit had tot gevolg dat, na de stemming binnen de Veiligheidsraad, resolutie 1706⁵ onmiddellijk werd getorpedeerd door de Soedanese overheid, in het bijzonder president Bashir.



Op 31 december 2007 vond de plechtige autoriteitsoverdracht plaats van AMIS naar UNAMID
Foto: UNAMID – Public Information Section

Dit luidde een lange en moeizame periode in van planning, onderhandelingen en pendeldiplomatie tussen het VN hoofdkwartier en Soedan. Enigszins onverwacht evolueerde dit naar een complexe driehoeksverhouding door de toenemende rol van de Afrikaanse Unie. Uiteindelijk werd met de Soedanese overheid en het AU hoofdkwartier in Addis Abeba een omvangrijk compromis overeengekomen welke mogelijk een uitweg bood, namelijk een hybride AU-VN concept zonder voorgaande.⁶ Na moeizame onderhandelingen met de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk werd deze hybride operatie midden 2007 door de 15 lidstaten van de Veiligheidsraad unaniem goedgekeurd en gemandateerd in resolutie 1769⁷ met formele inplaatsstelling van UNAMID op 31 december 2007. In augustus 2007 werd deze diplomatieke marathon sessie afgesloten met het akkoord van Soedan betreffende de specifieke samenstelling van de militaire en politie eenheden, welke een totaal van 26.000 manschappen inhield. De veiligheidssituatie in Darfoer was ondertussen echter drastisch verslechterd en van enige vooruitgang in het vredesproces was nog nauwelijks sprake. Het in 2006 afgesloten Darfoer vredesakkoord was ondertussen dode letter en de Soedanese eis dat de hybride vredesmacht een uitgesproken Afrikaans karakter diende te etaleren, resulteerde in de virtuele onmogelijkheid voor de VN om juist die lidstaten te benaderen die in staat zijn om de nodige robuuste militaire eenheden bij te dragen.

De gevolgen van *scenario creep*

Tijdens de aanloop naar resolutie 1769, was het voor het VN hoofdkwartier duidelijk te laat om enigszins terug te komen op haar eerdere toelichtingen en toezeggingen betreffende de haalbaarheid van een VN vredesoperatie in Darfoer. De politieke inertie van de VN laat enerzijds nauwelijks koersveranderingen toe en anderzijds vervult de VN een functie als pas-munt indien de internationale politieke wil ontbreekt om andere oplossingen of regionale engagementen op te zoeken. Vanaf begin 2007 bevindt de VN zich bijgevolg in een *no peace to keep scenario*, een scenario waarvoor het VN hoofdkwartier oorspronkelijk had aangestuurd op een *coalition of the willing*. Zulk een vredesopleggende operatie zou sneller kunnen beschikken over voldoende robuuste middelen. Indien dit haalbaar was, zou een dergelijke operatie waarschijnlijk onder de militaire leiding komen van één van de permanente lidstaten van de Veiligheidsraad. Met zulke coalities actief in Irak en Afghanistan was het echter overduidelijk dat een dergelijke coalitie-operatie in Darfoer om verscheidene redenen onrealistisch was, vooral wegens het te verwachten explosieve verzet van Kartoem.



De aanvallen van rebellen op vredestroepen, hier een volledig verwoeste AMIS kampsite met 10 dodelijke AU slachtoffers, maakte onmiddellijk duidelijk dat er van traditionele 'peacekeeping' geen sprake meer was.
Foto: AMIS – Public Information Section

Samengevat, in tegenstelling met de situatie midden jaren negentig met de VN vredesoperaties in Rwanda, Somalië en Joegoslavië, bevond de VN zich ditmaal niet in een situatie van *mission creep* maar van *scenario creep*. Ditmaal verslechterde de veiligheidssituatie aanzienlijk in Darfoer nog vóórdat de VN de operatie zou overnemen. Het tijdsverloop tussen enerzijds de planning voor een VN vredesoperatie in Darfoer en anderzijds de uitvoering ervan bedroeg bijna twee jaar. Uiteindelijk leidde dit ertoe dat een vredesmacht zou moeten worden ontplooid in een

scenario dat aanzienlijk slechter was en is dan de oorspronkelijk vooropgestelde planningscenario's. Samen met de beperkte middelen van het overgrote deel aan Afrikaanse troepenleveranciers, leverde dit uiteraard aanzienlijke bijkomende operationele risico's op. De algemene ontoereikendheid van deze hybride vredesmacht vergde van de VN onmiddellijk bijkomende inspanningen om op relatief korte termijn te trachten het vredesproces te revitaliseren.

Nieuw vredesoverleg; bijkomende verwachtingen, bijkomende teleurstellingen

Midden 2007 werd een onafhankelijk *Joint Mediation Support Team* tot leven geroepen om de verschillende partijen op duurzame wijze achter het Darfoer vredesakkoord te scharen. Met zowel een Speciale Gezant van de VN en de AU, respectievelijk Jan Eliasson⁸ en Dr. Salim Ahmed Salim⁹, en ondersteunend personeel van beide organisaties, werd het hybride UNAMID concept doorgetrokken. Met een duidelijk VN overwicht in het team gebeurde dit echter op een onevenwichtige basis. Beide gezanten werden geconfronteerd met een snelle verslechtering van de vredes- en veiligheidssituatie en het versneld opbreken, ook wel fragmentatie genoemd, van de diverse partijen of rebellenbewegingen in Darfoer. Dit belooft dat het hernieuwde vredesoverleg een uiterst moeilijke onderneming zou worden. Het bemiddelingsteam zou door exhaustieve consultaties met alle belangengroepen weliswaar trachten de doelstelling van de verschillende partijen dichterbij elkaar te brengen, maar onderschatte hiervan het hoge ambitieniveau. Eind 2007 kwam dit nefast tot uiting tijdens het mislukken van de groots opgezette vredesonderhandelingen te Syrte, Libië. Enerzijds waren er de interne VN-AU wrijvingen die de effectiviteit van het onderhandelingssteam ondermijnde, anderzijds waren de vooropgestelde doelstellingen te hoog gegrepen in afwezigheid van een effectieve VN-AU vredesmacht. Bovendien bleken andere externe drukkingmiddelen, zoals internationale economische sancties tegen Soedan, ondoeltreffend te zijn.

Indien echt succes uitblijft, waar vestigt de VN dan de aandacht op?

Sinds de autoriteitsoverdracht van AMIS worden onafgebroken inspanningen geleverd om de UNAMID troepen- en politiemacht verder uit te bouwen.

Het aantal ontplooidde manschappen wordt minutieus opgevolgd en percentueel uitgedrukt op basis van het door de Veiligheidsraad gemandateerde maximum van 26.000 manschappen. Deze percentuele indicator werd gedurende 2008 gehanteerd als een bijna obsessief gegeven, waarbij de neiging bestond dat kwaliteit en effectiviteit moet wijken voor kwantiteit.

Voor de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk hebben er de hand naar het VN Secretariaat zwaar onder druk te zetten, in dit geval met het objectief de ontplooiing en uitbouw van UNAMID drastisch te versnellen. Resolutie 1828¹⁰ stelt zelfs de expliciete doelstelling voorop om tegen eind 2008 tachtig percent van het gemandateerde UNAMID personeel te ontplooiën, zijnde 20.800 manschappen. In werkelijkheid werd op uiterst moeizame wijze slechts zestig percent gehaald, zijnde 15.600 manschappen. Eindelijk verschuift de aandacht nu naar indicatoren die een betere duiding geven betreffende de operationele effectiviteit en efficiëntie van UNAMID. Dit is geen sinecure voor een vredesmacht die inderdaad zestig procent van zijn manschappen heeft ontplooid, doch in werkelijkheid slechts ongeveer veertig procent van zijn operationele effectiviteit of output heeft bereikt.¹¹ Het *meten van succes* is echter moeilijk in objectieve maatstaven uit te drukken en problematisch voor een onderbemande en slecht uitgeruste vredesoperatie die vooral een apocalyptisch falen heeft willen vermijden.

Mission impossible, or not?

In september 2008 worden beide speciale gezanten voor de vredesonderhandelingen afgelost door één *Chief Mediator*, voormalig Minister van Buitenlandse Zaken voor Boerkinafaso, Djibril Bassolé. Dit zou meer coherentie en continuïteit moeten verzekeren. Vóór de aanstelling van de nieuwe onderhandelaar is er een nieuw belangrijk gegeven dat het politieke klimaat op indringende wijze begint te beïnvloeden: een inbeschuldigingstelling door het Internationaal Strafhof¹² (*International Criminal Court* – ICC) van de Soedanese president, Omar al-Bashir, voor oorlogsmisdaden, volkerenmoord en misdaden tegen de mensheid. Hij is daarmee het eerste zetelende staatshoofd dat in beschuldiging wordt gesteld door het ICC. Een positieve ontwikkeling is dat de medewerking van de Soedanese overheid met de VN aanzienlijk verbeterd. Allerlei moeilijkheden die er voordien waren met het toekennen van visa voor UNAMID personeel, trage douaneadministratie van UNAMID



materieel, beperkt gebruik van zee- en vlieghavens, lijken plots weggeëbd, alleszins tijdelijk.



Als rebellengroepering is de JEM is uitzonderlijk militair goed uitgerust, welke haar onderhandelingspositie aanzienlijk heeft verstevigd met een blokkering van het vredesproces tot gevolg.

Foto: UNAMID – Public Information Section

Het ICC zwaard van Damocles heeft verder tot gevolg dat president Bashir zijn internationaal imago tracht op te krikken door unilateraal een staakt-het-vuren voor te stellen. De rebellenbewegingen, vooral het militair goed uitgeruste JEM, toont echter geen interesse om haar huidige positie te verzwakken door op de voor haar laatste stuiptrekkingen van het Bashir-regime in te gaan. Hoewel bemiddelaar Bassolé zijn opdracht bij ontvangst beoordeelde als *not a mission impossible* lijkt de huidige patstelling echter elke betekenisvolle vooruitgang van het vredesproces te blokkeren. Na enkele maanden van quasi vruchteloze pogingen moet worden erkend dat zolang er geen duidelijkheid is betreffende het verwachte ICC internationale aanhoudingsbevel, de verschillende rebellengroepen het door president Bashir voorgestelde staakt-het-vuren zullen blijven weigeren. Enerzijds willen de rebellenbewegingen geen enkele toegeving doen die tot gevolg zou hebben dat Bashir in een beter daglicht komt te staan, anderzijds willen ze gewoon vermijden te onderhandelen met een veronderstelde oorlogsmisdadiger die enkel nog het politiek overleven van zichzelf en zijn regime beoogt.

Daarnaast zijn er nog andere factoren die de complexiteit van het huidige politieke kaartenspel beïnvloeden, zoals de vredesbemiddelingen naar aanleiding van het Katar initiatief¹³ en de mogelijke impact van artikel 16 van het ICC Statuut van Rome; deze laatste laat de Veiligheidsraad toe het strafrechtelijk onderzoek door het ICC met 12 maanden uit te stellen.¹⁴ Hierdoor kan mogelijk tijdelijk uitstel worden gegeven aan de verwachte dramatische impact op de

VN aanwezigheid in Darfoer tengevolge van het ICC aanhoudingsbevel voor president Bashir. Het is niet uitgesloten dat de Veiligheidsraad opteert voor een uitstel waardoor gerechtigheid tijdelijk zal moeten wijken voor een broos vredesherstel in Darfoer.

2009:

helaas niet het begin van het einde maar slechts het einde van het begin

In antwoord op de vraagstelling van dit artikel werden een aantal factoren aangehaald met betrekking tot het politieke en operationele engagement van de VN. Uiteraard ging het hier over een beperkte analyse van een uiterst complexe conflictsituatie en zijn er tal van andere nationale en internationale (f)actoren die het vredesproces rechtstreeks kunnen beïnvloeden, zoals mogelijke koersveranderingen in het buitenlandse beleid van de VS tengevolge van de intrede van de Obama-administratie, de dynamische economische belangen tussen Soedan en China, het nationale referendum en verkiezingen in Soedan¹⁵, mogelijke complicaties ten gevolge van de dynamische vredesoperatie in aangrenzend Tsjad, enz. Momenteel blijken deze elementen echter een beperkte invloed te hebben op mogelijke ontwikkelingen in 2009.

Het schetsen van dit korte termijn toekomstperspectief kon zich daarom beperken tot een dubbelspoor-evaluatie van enerzijds het vermogen van de VN om het vredesproces te revitaliseren en anderzijds de capaciteit van de AU en de VN om UNAMID te operationaliseren tot een doeltreffende vredesmacht. Het is duidelijk uit de korte analyse dat beide zich momenteel in een problematische toestand bevinden waarbij de impact van het ICC aanhoudingsbevel moeilijk in te schatten is. Zelfs als het ICC aanhoudingsbevel de huidige patstelling van de vredesonderhandelingen doorbreekt, betekent dit nog niet dat voor midden 2009 enige betekenisvolle verbetering moet worden verwacht, bijvoorbeeld onder de vorm van een massale terugkeer van interne vluchtelingen naar hun regio of dorp van oorsprong. Zoals eerder gesteld, is de sociaal-economische ontwrichting van Darfoer zo vergaand dat zelfs bij een optimaal vredesproces en vredesmacht er jaren zullen overheen moeten gaan om een duurzame vrede uit te bouwen met een minimum aan sociaal-economisch herstel.

Vanuit verschillende invalshoeken werd benadrukt dat het een illusie is te verwachten dat een VN vredesmacht een lap- of vervangingsmiddel kan zijn

voor een gebrekkig vredesproces, en omgekeerd, zonder een effectief vredesproces is het leggen van een fundering voor een effectief vredesverdrag of een *peace to keep* even illusoir. Een harmonische uitbouw van beide zal de VN in 2009 voor geweldige uitdagingen blijven plaatsen, vooral gezien de organisatie in geen van beide disciplines de middelen wordt toegekend die het nodig heeft. Zelfs volledig ontplooit, zal UNAMID pas tegen 2010 ten volle haar operationele capaciteit bereiken. Zelfs indien het ICC aanhoudingsbevel begin 2009 een positieve kentering brengt in het vredesproces, is het niet realistisch om vóór 2010 een akkoord en effectieve naleving van een herbemiddeld vredesverdrag te verwachten.

Samengevat, de VN kan duurzame vrede brengen in Darfoer, doch enkel en alleen indien de internationale gemeenschap de politieke wil heeft om de VN van de nodige middelen te voorzien zonder daarbij snelle resultaten te verwachten of irrelevante objectieven na te streven. Tijdens deze financiële crisis zonder voorgaande zullen nog ettelijke jaren vele miljarden dollars moeten worden geïnvesteerd in UNAMID¹⁶, het vredesproces en vooral de wederopbouw van Darfoer. Zoals steeds had het voorkomen van conflict slechts een fractie gekost van wat nu zal moeten worden geïnvesteerd om de vrede te herstellen, om dan nog niet te spreken over het onmetelijke menselijke leed dat het Darfoer conflict reeds heeft veroorzaakt. Zichtbaar succes mag dan nog voorlopig uitblijven, gelukkig blijkt voor Darfoer *failure not an option* te zijn. Zelfs in zware crisistijden blijkt de wereld nu toch een geweten te hebben welke niet toelaat om Darfoer en de miljoenen vluchtelingen aan hun lot over te laten.

Noten

1 In de functie van planning officier was Filip Van Der Linden verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het militaire concept voor de hybride VN-AU vredesoperatie in Darfoer (UNAMID), met daarop volgend het assisteren van de omvangrijke onderhandelingen met de Afrikaanse Unie en de Soedanese overheid. Momenteel volgt hij de ontplooiing op van UNAMID. Voordien was hij adjunct militair raadgever bij de Belgische Permanente Vertegenwoordiging bij de Verenigde Naties. Hij behaalde in 2007 zijn doctoraat in politieke en sociale wetenschappen bij de Universiteit Antwerpen, samen met zijn doctoraat in sociale en militaire wetenschappen bij de Koninklijke Militaire School.

- 2 Janjaweed wordt door de Verenigde Naties gedefinieerd als Arabisch sprekende nomadische groepen of milities van Afrikaanse stammen, zich voornamelijk verplaatsend per kameel en paard. Vanuit het Arabisch wordt Janjaweed vertaald als een man met een paard en een geweer.
- 3 De principes van R2P refereren naar de verantwoordelijkheid van een staat zijn nationale bevolking te beschermen en de verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap in te grijpen wanneer een staat deze verantwoordelijkheid niet kan of wil nakomen.
- 4 De JEM en het ondertussen afgesplitste SLA-Wahid hebben zich van in het begin pertinent tegen het Darfoer vredesakkoord verzet.
- 5 UNSCR 1706 kan geconsulteerd worden via http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions06.htm.
- 6 Rapport van de Secretaris-Generaal over Darfoer, 27 juli 2007, welke kan geconsulteerd worden via <http://www.un.org/Docs/sc/sgrep07.htm>.
- 7 UNSCR 1769 kan geconsulteerd worden via http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions07.htm.
- 8 Voormalig Minister van Buitenlandse Zaken, President van de VN Algemene Vergadering en Permanente Vertegenwoordiger voor Zweden bij de Verenigde Naties.
- 9 Voormalig Eerste Minister van Tanzania en President van de VN Algemene Vergadering.
- 10 UNSCR 1828 kan geconsulteerd worden via http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions08.htm.
- 11 Operationele effectiviteit of output van een VN operatie wordt meestal bepaald na het uitvoeren van een grondige operationele evaluatie.
- 12 Op 6 juni 2006 begint het Internationale Strafhof in Den Haag een onderzoek naar het conflict in Darfoer om te onderzoeken of en hoe daders gestraft kunnen worden. In juli 2008, verzoekt de aanklager, Luis Moreno-Ocampo, het Hof om president Bashir schriftelijk in beschuldiging te stellen voor zijn misdaden begaan in Darfoer sinds 2003.
- 13 Net zoals haar belangrijke bemiddelingsrol tussen Eritrea en Ethiopië heeft Katar reeds betekenisvolle vredesonderhandelingen gevoerd tussen de Soedanese overheid en de Darfoerse rebellengroepen. Het faciliteren van deze bemiddelingen is gebaseerd op het *Arab League Peace Initiative*.
- 14 Het Internationaal Strafhof is, in tegenstelling met het Internationaal Gerechtshof, onafhankelijk van het VN systeem. Met uitzondering van artikel 16 van het Statuut van Rome (juli 1998), welke enkel een uitstel van het strafonderzoek toelaat, is er geen procedurele beïnvloeding mogelijk. Dit dient volgens een VN Veiligheidsraad resolutie (type Hoofdstuk VII) goedgekeurd te worden met een minimum van 9 stemmen en zonder veto van één van de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad. Het Statuut van Rome kan geconsulteerd worden via http://untreaty.un.org/cod/icc/statute/99_corr/cstatute.htm.
- 15 Dit jaar dienen er verkiezingen gehouden te worden en in 2011 heeft er een referendum plaats waarbij de bevolking van Zuid-Soedan zich mag uitspreken of Zuid-Soedan als een onafhankelijk staat, of als deel van Soedan wil voortbestaan.
- 16 Bij een volledige ontplooiing van UNAMID zal het jaarlijkse werkingsbudget ongeveer twee miljard dollar bedragen.



De Verenigde Naties in Rwanda: uitdagingen van de *Delivering as One* UN hervormingen

door Frederik MATTHYS¹ & JoAnna POLLONAIIS^{2,3}

'If water does not flow, what happens? It grows stagnant. I want continuous change, dynamism, creativity.'

VN Secretaris-generaal Ban Ki-moon

Achtergrond: Rwanda en de genocide

Gedurende de gewelddadige lente van 1994 werden bijna 1 miljoen Tutsi en gematigde Hutu's vermoord. De onrust die onder de Rwandese maatschappij bestond, escaleerde in het begin van de jaren '90 en eindigde in een 100 dagen durende moordpartij in 1994. De katalysator voor het geweld was het neerschieten van het vliegtuig op 7 april 1994 waarin voormalig president Juvenal Habyarimana zat. Enkele uren na de crash werden overal in het land wegblokkades opgericht en de bevolking werd verzameld om afgeslacht te worden door de Interahamwe. Ondanks het feit dat het geweld werd uitgezonden door de internationale media en dat verschillende ambassades in Rwanda huiveringwekkende rapporten verstuurden naar hun hoofdkantoren, bleef de internationale gemeenschap doof en deed ze niets om de genocide te stoppen.

De *United Nations Peacekeeping Mission to Rwanda* (UNAMIR) kon enkel een afwachter houding aannemen, aangezien het verzoek van generaal Romeo Dallaire – vragend naar meer steun en een uitgebreid mandaat – werd afgewezen. De internationale gemeenschap in zijn geheel, inclusief de VN deed niets en weken gingen voorbij alvorens het geweld in Rwanda formeel werd erkend als genocide. De media resorteerde het geweld onder meer comfortabele stereotypen van *etnisch* of *tribaal* geweld, ondanks het feit dat het geweld politiek van aard was in sommige aspecten. Diegenen die werden vermoord door de *Hutu Power* extremisten⁴ werden gezien als oppositie, niettegenstaande hun etnische en/of socio-economische achtergrond.

Ontwikkelingspartners in Rwanda

Bilaterale en multilaterale donoren

Na de genocide kreeg de internationale gemeenschap een collectief schuldgevoel tegenover Rwanda en nieuwe donoren zoals Nederland en Zweden ga-

ven grote hoeveelheden geld om het land opnieuw op te bouwen. Na verloop van tijd ging Rwanda van humanitaire bijstand naar structurele ontwikkelingshulp. 15 jaar later zijn de VS en het VK de grootste donoren, hierin gevolgd door België en de Bretton Woods instellingen. Donoren hebben een grote mate van vertrouwen gegeven in de Rwandese regering en dat is duidelijk zichtbaar in de grote hoeveelheden budgettaire steun die de regering ontvangt.⁵

De Verenigde Naties

Bovenop de steun van de donoren, is er ook een grote aanwezigheid van de VN in het land. In totaal zijn 10 *resident agencies* aanwezig (UNDP, UNICEF, WHO, WFP, UNHCR, FAO, UNAIDS, UNECA, UNIFEM, UNFPA), terwijl andere agentschappen zijn vertegenwoordigd door een *national programme officer* (UNIDO, ILO, UNHABITAT, UNV, IFAD, UNCDF, UNESCO) of een internationale beleidsadviseur (UNEP, OHCHR⁶). UNCTAD heeft activiteiten in Rwanda maar heeft geen fysieke vertegenwoordiging in het land. Naast de hierboven genoemde agentschappen, zijn ook MONUC en ICTR deel van het VN landenteam, net als de Wereldbank en het IMF.

Ontwikkelingsuitdagingen en de hervormingen van de VN

Ondanks de aanwezigheid van bilaterale en multilaterale donoren in Rwanda en het continue werk van de VN, heeft Rwanda nog steeds verschillende uitdagingen. Vorige hervormingen van de VN zijn niet succesvol gebleken omdat wijzigingen in de manier waarop de VN werken geen antwoord hebben kunnen bieden op de uitdagingen van ontwikkelingslanden als Rwanda, zoals:

- bestendiging van vrede, democratie en respect voor mensenrechten;
- bestendigen van hoge economische groei-ratio's zonder de ongelijkheid en de armoede te verergeren;



- verminderen van de afhankelijkheid van donoren;
- verminderen van de hoeveelheid van ontwikkelingshulp;
- verminderen van de bevolkingsaan groei.

Recente hervormingsinitiatieven

In 2005, in het rapport van de Secretaris-generaal *In Larger Freedom: Towards Security, Development and Human Rights for All* werden de strategische doelstellingen van de VN uiteengezet en het rapport bevestigde ontwikkeling als één van de vier pijlers van het VN-systeem (naast veiligheid, mensenrechten en humanitaire bijstand). De basisaanbevelingen van het rapport werden bevestigd door de staatshoofden tijdens de Wereldtop van september 2005, die de centrale rol van de VN in ontwikkeling onderschreef, in het bijzonder door zijn normatieve en technische functies alsook door zijn rol in monitoring en coördinatie van ontwikkelingsactiviteiten.

Ondanks het feit dat de centraliteit van de VN in het globale ontwikkelingskader werd herbevestigd, gaf de Wereldtop ook de inadequaatheid aan van het huidige systeem om resultaten te leveren aan de *commitments* goedgekeurd met de Millenniumverklaring. In november 2006 werd het rapport van het *High Level Panel (HLP)*⁷ *on United Nations System-Wide Coherence in the areas of development, humanitarian assistance and the environment* gelanceerd; intussen beter bekend als *Delivering as One* of *One UN*. Dit rapport zocht naar manieren waarop de VN beter uitgerust zou zijn om antwoorden te bieden aan de uitdagingen van de MDG's. De nadelen van het huidige systeem zijn onder andere:

- **fragmentering** op statelijk, regionaal en globaal niveau;
- hoge transactiekosten voor zowel nationale partners als voor donoren; en
- **inadequate** en onvoorspelbare fondsen, die het multilaterale karakter van de VN ondermijnen.

Hervormingen op landsniveau

De analyse van het HLP was ook van toepassing op Rwanda. Één van de grote problemen van de VN was de fragmentering van de inspanningen van elk agentschap, gecombineerd met de competitie voor financiële middelen en visibiliteit tussen de agent-schappen onderling. Deze analyse werd ook gedeeld door de Rwandese regering, vooral na de genocide-ervaring. Daarom werd in 2007 – op verzoek van de

regering – Rwanda geselecteerd als één van de pilootlanden om de basisaanbevelingen van het HLP te implementeren. Dit werd vertaald door de installatie van *One UN* op landenniveau met één leider, één programma, één budgettair kader en, waar mogelijk, één kantoor. Samen met Rwanda werden 7 andere landen gekozen als pilootlanden om de basisaanbevelingen van het HLP rapport in de praktijk om te zetten.

Zoals aanbevolen door het HLP, was de start van de implementering snel. Het rapport werd gelanceerd in november 2006 en reeds in januari 2007 kreeg Rwanda bevestiging van Kemal Derviş, voorzitter van de VN OntwikkelingsGroep (*UN Development Group*), dat ze geselecteerd waren als pilootland.

Een positief aspect van de hervorming was dat het initiatief zou starten op landenniveau, in tegenstelling tot andere hervormingen die werden gedirigeerd vanuit het hoofdkwartier (*top-down vs. bottom-up approach*). Deze aanpak heeft verschillende pilootlanden toegelaten te experimenteren met verschillende modellen en heeft de snelheid van de hervormingen doen toenemen op landenniveau. Het betekent echter ook een handicap voor dezelfde pilootlanden, aangezien de hervormingen op de hoofdkantoren niet dezelfde snelheid volgen als op landenniveau en dit bijgevolg de verregaande hervormingen tegenhoudt.

Doelstellingen van de hervormingen in Rwanda

Zoals neergepend in de conceptnota die ondertekend werd in april 2007 – wat *de facto* een vertaling is van het HLP rapport voor Rwanda – is de hoofddoelstelling van de hervormingen om de impact, de coherentie, de efficiëntie en de positionering van de VN te vergroten om het VN-systeem in Rwanda toe te laten Rwanda beter te kunnen ondersteunen in het behalen van de doelstellingen zoals uiteengezet in de MDG's en *Vision 2020*.⁸

Om succesvolle hervormingen te bereiken zijn vier elementen vereist:

1. **Impact:** de VN moet zijn monitoring en evaluatie-functie versterken om beter de potentiële impact op de ontwikkeling van het land te kunnen meten. Het houdt ook in dat de VN moet veranderen van een financieel gedreven logica naar een resultaatgerichte logica;
2. **Efficiëntie:** hoe kan de VN meer doen met minder financiële middelen? De huidige herstructureringen bevatten het harmoniseren van diensten zoals human resources, IT en aankoop. Ook de



aanwending van *performance based allocation criteria* van het *One UN Fund* is een element (cf. infra);

3. **Coherentie:** de VN focust meer op resultaten door samen te werken voor het bereiken van de nationale prioriteiten;
4. **Positionering:** dit is waarschijnlijk een van de belangrijkste veranderingen in de manier waarop de VN werkt. Door de influx van nieuwe ontwikkelingsactoren en de manier waarop de VN is gegroeid sinds zijn ontstaan in 1946, heeft de organisatie zijn specifieke plaats verloren in de ontwikkelingswereld. Om relevant te blijven, moet de VN zich concentreren op *upstream policies* zoals beleidsadviserende diensten, *advocacy* en capaciteitsopbouw terwijl de implementering van de projecten en programma's moet worden gereserveerd voor de regering en lokale NGO's waar mogelijk. De VN heeft een belangrijke rol te spelen in dit domein omdat de organisatie wordt gezien als een neutrale speler, terwijl de andere ontwikkelingspartners (donoren en NGO's) frequent worden aanzien door overheden als actoren die ontwikkeling aanwenden als een instrument voor de implementering van een verborgen agenda. Het is daarom gemakkelijker voor de VN om bijvoorbeeld over mensenrechten te discussiëren met de overheid. Spijtig genoeg leert de ervaring dat de VN een tekort aan ervaring en capaciteit heeft op dit gebied om bij te dragen aan de beleidsdiscussies op het hoogste niveau.

Eén programma

De belangrijkste pijler van de hervormingen in Rwanda en in de andere landen is het *One Programme*, dat alle activiteiten bevat dat de VN plant voor de volgende 5 jaar. Voor de hervormingen, werd een *United Nations Development Assistance Framework* (UNDAF) ontwikkeld, waarin alle geanticiperde resultaten die de VN wenste te bereiken in een zekere periode, werden neergeschreven. Na de UNDAF, dat ontwikkeld is samen met de andere VN-agentschappen⁹, en in samenwerking met de regering om te verzekeren dat de activiteiten van de VN in overeenstemming zijn met de nationale prioriteiten, wordt een serie planningsdocumenten ontwikkeld op het niveau van het agentschap, zonder dat dit nog noodzakelijk een link heeft met de UNDAF. Dit resulteert vaak in een document dat niet in overeenstemming is met de gemeenschappelijke voorafgaandelijke discussies en dat vaak zelfs wordt gedicteerd door de VN hoofdkwartieren en zodoende niet beantwoordt aan de realiteit van het land (een vraaggestuurde vs. een aanbodgestuurde aanpak).

In plaats van zichzelf te limiteren tot een UNDAF, heeft de UNCT in Rwanda resoluut gekozen voor de ontwikkeling van een document waarin alle activiteiten van de VN staan, met inbegrip van een gemeenschappelijk management systeem, een gemeenschappelijk monitoring en evaluatiesysteem om een duidelijke opvolging te garanderen. Een belangrijk element van het *One Programme* is dat elk agentschap zijn activiteiten implementeert volgens zijn capaciteit, zijn vergelijkend voordeel en zijn mandaat, en zodoende een sterker gemeenschappelijk resultaat kan bewerkstelligen. Het is bijvoorbeeld duidelijk dat de VN in infrastructuur geen toegevoegde waarde heeft in vergelijking met de Wereldbank of de Europese Commissie.

Het is de eerste keer dat de VN een gemeenschappelijk programma heeft ontwikkeld dat alle activiteiten van de VN bevat in één land, waardoor de transparantie en voorspelbaarheid aanzienlijk is verhoogd.

Een centraal element in het management van het *One Programme* zijn de UNDAF *Theme Groups*, met een co-voorzitterschap tussen twee VN-agentschappen en samengesteld uit vertegenwoordigers van alle agentschappen betrokken in een bepaald UNDAF Resultaat.¹⁰

De UNDAF *Theme Groups* zijn verantwoordelijk voor zowel de planning als de rapportering van de VN-activiteiten in de respectievelijke UNDAF Resultaten. Door samen te werken in de thematische groepen, heeft de VN zijn kennis over elkaars activiteiten vergroot. Twee jaar na de implementering hebben verschillende agentschappen besloten zich terug te trekken uit sommige activiteiten en zo meer te focussen op hun kernmandaat.

De VN heeft ook meer de mogelijkheid gehad om zich te concentreren op beleidsadviserende taken, hoewel niet tot het niveau dat het zou moeten. Een *capacity assessment* werd ondernomen door externe consultants met als doel te identificeren in welke gebieden de VN een meerwaarde heeft en te onderzoeken waar de VN momenteel aanwezig is. Zowel de Rwandese regering als de ontwikkelingspartners hebben uiting gegeven aan hun wens dat de VN zou moeten evolueren van de implementering van projecten naar beleidsadviserende en *advocacy*-taken in een tijdspanne van 5 tot 10 jaar. Dit is in overeenstemming met de doelstellingen uiteengezet sinds het begin van het proces. Het is duidelijk dat de VN-agentschappen hun manier van werken drastisch zullen moeten aanpassen. *Programme officers* zullen moeten worden vervangen of getraind over een pe-



riode van 5 jaar om degelijke beleidsadviseurs te worden die kunnen mee discussiëren in hoogstaande beleidsdiscussies met de regering en de ontwikkelingspartners.

'One Budgetary Framework' en 'One UN Fund'

Om het *One Programme* te financieren, werd een *One Budgetary Framework* ontwikkeld dat resulteert in een *One UN Fund*. The *One Budgetary Framework* bestaat uit alle financiële middelen die nodig zijn om de voorgestelde activiteiten te implementeren in de volgende 5 jaar. Het VN-landenteam budgetteerde dat een totaal van 488 miljoen USD nodig is om de geanticipeerde resultaten te behalen. Van deze 488 miljoen USD is 2/3 reeds gemobiliseerd door de eigen middelen van de agentschappen of via de zogenaamde verticale fondsen (zoals thematische fondsen, de nationale comités van UNICEF, de vrienden van WFP, etc.). Deze middelen blijven zoals voorheen op het niveau van het agentschap, maar gaan gegarandeerd naar de implementering van de activiteiten van het *One Programme*. Het *One UN Fund* is een nieuw mechanisme en is de stimulans voor VN-agentschappen om samen te werken onder het *One Programme*. Voorheen mobiliseerden de agentschappen hun financiële middelen voor hun eigen programma's, terwijl momenteel alle middelen worden gemobiliseerd door de *UN Resident Coordinator*.

In 2008 werd reeds 23 miljoen USD gemobiliseerd van DFID, Noorwegen, Spanje (via het *MDF Achievement Fund*) en SIDA. Ondanks het feit dat die 23 miljoen niet voldoende is om de geplande activiteiten te implementeren, bewijst het wel de steun die donoren geven aan de nieuwe manier van werken van de VN. Een groot voordeel van het *One UN Fund* is dat het de transactiekosten vermindert voor donoren (enkel het kantoor van de *Resident Coordinator* mobiliseert fondsen in plaats van elk agentschap op zich); voor agentschappen (geen nood meer aan tijdrovende individuele mobilisering) en voor de regering (een grotere voorspelbaarheid van het gebruik van fondsen van de VN). Het belangrijkste voordeel is echter dat de financiële middelen van het *One UN Fund* rechtstreeks naar activiteiten gaan van de VN-agentschappen nadat deze activiteiten werden besproken in de *UNDAF Theme Groups*, zodat overlapping wordt vermeden en zodat meer synergie zichtbaar is tussen de VN-activiteiten. Een bijkomend element van belang is het feit dat de toewijzing van financiële middelen gebeurt op basis van *performance criteria*. De onderliggende reden hiervan is dat men enkel agentschappen wil belonen die kwaliteitsvolle diensten leveren.

'One Leader'



Mr. Aurélien Agbénonci,
UNDP Resident Representative en
UN Resident Coordinator
Bron: <http://www.undp.org.rw>

Om het *One Programme* te overzien en te beheren, werd het concept van de *One Leader* ontwikkeld, door de versterking van de huidige *UN Resident Coordinator*. De *UN Resident Coordinator* bestond reeds, maar was eerder een symbolische functie. De huidige hervorming wil het leiderschap van de *UN Resident Coordinator* versterken, zodat die een duidelijke woordvoerder van de VN kan zijn en alle agentschappen kan vertegenwoordigen. UNDP is de beheerder van het *UN Resident Coordinator* systeem. Hij/zij is ter plaatse de officiële vertegenwoordiger van de VN in zijn geheel en is tevens het aanspreekpunt voor de regering en de ontwikkelingspartners.

Idealiter zou de *Resident Coordinator* de enige vertegenwoordiger van de VN in een land moeten zijn, geassisteerd door Landendirecteurs die hun eigen agentschap vertegenwoordigen, zoals dit het geval is bij UNDP.¹¹ UNDP heeft een Landendirecteur aangesteld voor het dagelijks bestuur van UNDP, om zo de *UN Resident Coordinator* de gelegenheid te geven zich uitdrukkelijker bezig te houden met VN-zaken (de zogenaamde *firewall*¹²). Om de taken en verantwoordelijkheden tussen de *Resident Coordinator* en de respectievelijke hoofden van de agentschappen te regelen, werd een gedragscode ontwikkeld. Ondanks het feit dat dit geen wettelijk bindend document is, heeft het zijn nut bewezen om het werk van het VN landenteam te organiseren.

'One Office': 'Common Premises' en 'Common Services'

Een gemeenschappelijk gebouw en gemeenschappe-



lijke diensten zijn nodig om de efficiëntie van het VN-systeem te verbeteren en zodoende transactiekosten voor de regering te verminderen. Dit kan onder meer worden gedaan door ondersteunende diensten te groeperen en procedures te harmoniseren.

Op lange termijn zullen alle VN-agentschappen, nu verspreid in Kigali, gebaseerd worden in één gebouw. Dit zal de interne transactiekosten voor de VN (transport, gemeenschappelijk wagenpark, veiligheid) aanzienlijk verminderen: kostenbesparende initiatieven die terug in de programma's kunnen worden gestopt. Terwijl het gemeenschappelijk gebouw een project van lange adem is (niet beëindigd voor 2010), zijn er vijf domeinen waar de VN-agentschappen al kunnen samenwerken: human resources, IT, algemeen administratieve diensten, financiën en aankoop. Door bijvoorbeeld de aankoopdiensten samen te brengen en een vaste administratieve procedure te hebben, kunnen aanzienlijke winsten worden geboekt. In Tanzania bijvoorbeeld heeft een studie aangetoond dat 75% van de aankoop van de VN 2500 USD of minder bedroeg. Als deze aankopen samen zouden zijn doorgevoerd, zou de onderhandelingspositie van de VN beter geweest zijn en zouden de vrijgekomen extra middelen terug in de programma's kunnen worden geïnvesteerd.

Resultaten versus uitdagingen: een positieve balans?

Hebben de hervormingen geresulteerd in een beter georganiseerde en een efficiëntere VN op landenniveau? We kunnen ongetwijfeld aannemen dat de VN aanzienlijke vooruitgang heeft gemaakt om efficiënter op te treden. Hebben we de doelstellingen uiteengezet in de conceptnota van 2007 al gerealiseerd? Absoluut niet. Desondanks is de balans positief. Verschillende stappen moeten nog worden ondernomen, mentaliteiten moeten nog worden veranderd en de hoofdkwartieren moeten hun beleid aanpassen om een volledige implementering van de hervormingen op landenniveau te kunnen bewerkstelligen.

Resultaten

Één van de belangrijkste doelstellingen van de hervorming is om de impact te vergroten van de ontwikkelingsactiviteiten van de VN. Waar de impact enkel op lange termijn kan worden gemeten (vanaf 2010 tot het einde van de planningscyclus), zijn er indicaties dat de VN efficiënter heeft gewerkt het afgelo-

pen jaar. Door het participatieve planningsproces, is overlapping gereduceerd en is de synergie tussen agentschappen vergroot. Beide hebben geresulteerd in een betere verdeling van het werk, waardoor de VN-agentschappen zich kunnen concentreren op die activiteiten waar ze de capaciteiten en een comparatief voordeel hebben.

Nationaal eigenaarschap blijkt desondanks een uitdaging. Doorheen het proces heeft de Rwandese regering zijn leiderschap en interesse getoond in de VN-hervormingen. Ondanks de moeilijke relatie die Rwanda in het verleden met de VN had, heeft de regering continue steun verleend aan het proces en de VN aangemoedigd om de hervormingen te laten plaatsvinden.

Wat transactiekosten betreft, zal een aanzienlijke vermindering het resultaat zijn van het samenvoegen van de diensten. Zelfs na twee jaar tonen verschillende elementen reeds een vermindering van de transactiekosten. In een *stakeholdersurvey*, uitgevoerd in de tweede helft van 2008, was er een opmerkelijk resultaat zichtbaar. 91% van de bevroegden (regering en donoren) gaven aan dat het momenteel gemakkelijker is om te werken met de VN (gemeten aan het aantal vergaderingen, efficiëntie, werkmethoden, ...).

Andere voordelen zijn de verhoogde voorspelbaarheid en transparantie (door het *One Programme* heeft de regering een duidelijk idee wat de VN van plan is te doen in het land, wat ook de accountability van de agentschappen verhoogt).¹³ Er is ook een grotere focus op capaciteitsopbouw en beleidsadviserende diensten, hoewel dat aanzienlijk verschilt van agentschap tot agentschap. Niettemin blijft het duidelijk dat binnen de individuele agentschappen capaciteit moet worden gecreëerd om de nodige kwalitatieve beleidsadviserende functies op te nemen.

Uitdagingen

Ondanks de successen, blijven een aanzienlijk aantal uitdagingen in de pijplijn vooraleer de hervorming als een succes kan worden bestempeld. De eerste is de verwachting van de *stakeholders*, die graag een revolutionaire verandering willen zien. Ondanks het feit dat dit hoogst wenselijk en dringend nodig is, blijven de hervormingen een veranderingsproces dat moet worden beheerd op een slimme en tijdsgebonden manier. Samen met andere uitdagingen, zoals de weerstand tegen verandering (intern en extern) en de middelmatige kwaliteit van sommige VN-agentschappen om de gevraagde assistentie te verlenen, is er nog een lange weg te gaan.



Een belangrijke uitdaging is de interactie en de samenwerking met de hoofdkwartieren, die soms inadequaat is geweest. In sommige gevallen werden belemmeringen opgelegd of in andere gevallen volgde de reactie van de hoofdkwartieren niet de snelheid waarmee de hervormingen op landenniveau worden uitgevoerd.¹⁴ De invloed van de hoofdkwartieren op het hervormingsproces kan het lokale eigenaarschap bemoeilijken en vooruitgang blokkeren. Ondanks het feit dat vooruitgang op landenniveau zichtbaar is, zijn regels op globaal niveau om landenkantoren gemakkelijker te laten werken nog niet veranderd. Twee jaar na de start van het hervormingsproces krijgen agentschappen te maken met de grenzen van de flexibiliteit die ze hadden verkregen in het licht van Rwanda's statuut als pilootland. Om de hervormingen te verdiepen en te consolideren, zullen belangrijke structurele obstakels op hoofdkwartierniveau moeten worden opgelost.

Besluit

Het HLP on System Wide Coherence identificeerde verschillende tekortkomingen in de huidige ontwikkelingsstructuur van de VN en één van de 5 strategische aanbevelingen was daarom de hervormingen in te voeren met de nodige spoed. Daarom stelt het HLP Rapport ook: "The most radical decision we could take is to maintain the status quo". *Business as usual* is daarom geen optie meer, en meer dan twee jaar zijn voorbij gegaan sinds de presentatie van het HLP Rapport. Verandering is nodig en zou niet verder mogen worden uitgesteld om het momentum te behouden, alsook om te verzekeren dat verandering op een volledige manier wordt geïmplementeerd en de VN-hervorming een succesvol voorbeeld is van organisatorisch veranderingsmanagement dat overal navolging kan krijgen.

Noten

- 1 Frederik Matthys begon zijn carrière als management consultant en is momenteel raadgever voor de UN Resident Coordinator in Rwanda over alle aspecten gerelateerd met de hervormingen van de VN en coherentie van de VN, inclusief het gerelateerde veranderingsmanagement proces in het bijzonder de 'Delivering as One UN'-pilootinitiatief. Frederik werkte voordien voor het Vlaamse Ministerie van Buitenlandse Zaken als beleidsadviseur gespecialiseerd in alle dossiers die een link hebben tussen economie en ontwikkeling zoals eerlijke en duurzame handel, duurzame ontwikkeling en microfinanciering. Hij hielp ook om de dialoog over ontwikkeling tussen NGO's, regering en de privésector op te zetten.
- 2 JoAnna Pollonais is momenteel External Relations Officer bij UNHCR in Rwanda. Voorheen werkte ze als Communications and Training Coordinator op een project voor asielzoekers met het Rode Kruis in Denemarken. JoAnna heeft ook gewerkt als consultant met organisaties in het VK, Duitsland en Rwanda en begon haar carrière in een UNDP Project in Vietnam dat promootte ICT voor ontwikkeling en publieke administratie hervormingen in het Ministerie van Landbouw. Naast communicatie is JoAnna's belangrijkste focus advocacy, PPPs, governance en social capacity building.
- 3 Dit artikel geeft de opinie van de auteurs weer en geeft niet noodzakelijk de visie van de Verenigde Naties of de individuele agentschappen waar de auteurs voor werken.
- 4 Hutu Power was een van de twee extreme fracties, dat zich afbrak van de MRND begin jaren '90 door de toenemende pogingen van Habyarimana voor politieke samenwerking. De twee extreme fracties zijn de belangrijkste architecten van genocide en hebben ook Interahamwe opgericht en getraind.
- 5 Rwanda is een van de grootste ontvangers van ODA in Sub Sahara Afrika (tot 55 USD/hoofd).
- 6 OHCHR is aanwezig via een Mensenrechtenadviseur gebaseerd in the Office of the Resident Coordinator. De mensenrechtenadviseur wordt gefinancierd door het Action 2 Programma.
- 7 Het belang dat de Internationale gemeenschap aan dit onderwerp hecht is bijvoorbeeld duidelijk door de deelname van hoge politieke persoonlijkheden in het panel, zoals verschillende ex-premiers en voormalige staatshoofden. Louis Michel, momenteel Europees Commissaris en voormalig Minister van Buitenlandse Zaken was een lid van het panel.
- 8 Vision 2020 is de lange termijn strategie voor Rwanda, terwijl de Economic Development Poverty Reduction Strategy – EDP (of PRSPS2) de medium strategie voor Rwanda is (2008-2012).
- 9 In sommige landen is dit beperkt tot de ExCom Agentschappen (Executive Committee) bestaand uit UNDP, UNICEF, UNFPA en WFP.
- 10 In Rwanda, heeft de VN besloten na consultatie met de regering en de ontwikkelingspartners zich te concentreren op 6 UNDAF Resultaten: Governance; HIV; Gezondheid, Bevolking en Nutritie; Onderwijs; Milieu; Duurzame groei en sociale bescherming.
- 11 Dit is momenteel niet mogelijk aangezien de VN agentschappen nog steeds vertegenwoordigers aanduiden (representatives).
- 12 De 'firewall' betekent dat tussen de UNDP Resident Representative en de UN Resident Coordinator een institutionele muur wordt gecreëerd die ervoor zorgt dat de UN Resident Coordinator UNDP niet voortrekt over andere agentschappen. In termen van accountability blijft de UN Resident Coordinator echter verantwoordelijk voor de activiteiten van UNDP waardoor dus een degelijke delegatie van verantwoordelijkheden tussen de UNDP Resident Representative en de UNDP Country Director moeilijk wordt.
- 13 Over het One Programme zei de Minister van Financiën en Economische Planning, Mr. James Muson: "This is the first time that the government has an idea what the UN will do in our country".
- 14 Dit is vooral het geval voor agentschappen waar de besluiten worden genomen op het centrale niveau (hoofdkwartieren) waar andere agentschappen de vrijheid hebben om onafhankelijk beslissingen te nemen op landenniveau.



De EU, België, Vlaanderen en de VN: Het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding en de Verdragen van de VN inzake mensenrechten

door Jozef DE WITTE, directeur & Patrick CHARLIER, coördinator departement Racisme en Integratie
Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding

Maart staat in de VN in het teken van de strijd tegen het racisme. Niet alleen is 21 maart de Internationale dag voor de uitbanning van rassendiscriminatie, die dag wordt ook het startschot gegeven van de week van solidariteit met volken die strijden tegen racisme en rassendiscriminatie. Bovendien vindt een maand later, van 20 tem 24 april, de opvolgingconferentie van de Durban Wereldconferentie tegen racisme plaats. Hoog tijd dus om ons eigen nationale Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding in de kijker te zetten.

Universele verklaring van de rechten van de mens (UVRM)

Artikel 2

Enieder heeft aanspraak op alle rechten en vrijheden, in deze Verklaring opgesomd, zonder enig onderscheid van welke aard ook, zoals ras, kleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status.

Artikel 7

Allen zijn gelijk voor de wet en hebben zonder onderscheid aanspraak op gelijke bescherming door de wet. Allen hebben aanspraak op gelijke bescherming tegen iedere discriminatie in strijd met deze Verklaring en tegen iedere ophitsing tot een dergelijke discriminatie.

De UVRM vierde op 10 december 2008 haar 60ste verjaardag. Achter deze oprichtingsverklaring zitten tal van internationale teksten, verdragen, aanbevelingen ... over mensenrechten. De opdrachten en de dagelijkse werking van het Centrum zorgen er mee voor dat de rechten, vrijheden en beschermingen, die door deze teksten op wereldvlak worden gewaarborgd, in het dagelijkse leven effectief worden toegepast.

gische Staat zich ertoe heeft verbonden alle nodige maatregelen te nemen om rassendiscriminatie te bestrijden”.³

Twee opdrachten van het Centrum zijn alvast vermeldenswaardig. Ten eerste, de mogelijkheid om in rechte op te treden binnen het kader van geschillen waartoe de toepassing van de wet tegen het racisme aanleiding zou kunnen geven. Ten tweede, de opdracht om het tweejaarlijkse rapport inzake de uitbanning van rassendiscriminatie op te stellen, dat België aan de VN moet voorleggen in uitvoering van het Verdrag.

Men mag er dus redelijkerwijs vanuit gaan dat de Belgische wetgever zonder dit VN-verdrag nooit een Centrum zou hebben opgericht zoals we dat vandaag kennen.

Evolutie

Sinds 1993 zijn de bevoegdheden van het Centrum meermaals uitgebreid.

Was het aanvankelijk een orgaan dat zich louter met

16 Ontstaansgeschiedenis

De ontstaansgeschiedenis van het Centrum is rechtstreeks het gevolg van instrumenten van de VN, zoals het Internationale verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie.¹ De Belgische wetgever heeft op 30 juli 1981 een wet uitgewerkt tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden. Deze wet is bewust een uitdrukkelijke en letterlijke² weergave van de concepten en definities van rassendiscriminatie zoals bepaald in dit verdrag.

Bij de oprichting van het Centrum (wet van 15 februari 1993) verwijst de wetgever ook naar dit Verdrag en zegt dat met de goedkeuring ervan, “de Bel-



raciale en etnische discriminaties bezig hield, geleidelijk aan kreeg het Centrum ook de opdracht om de strijd aan te binden met bijna alle vormen van discriminatie.⁴ Discriminatie op basis van het geslacht is toegewezen aan onze zusterinstelling, het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen.

Bovendien werd het Centrum belast met het stimuleren van de strijd tegen mensenhandel en -smokkel, met het waken over de grondrechten van vreemdelingen, en met het informeren van de overheden over de aard en de grootte van de migratiestromen.

Tenslotte werd het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting⁵ ondergebracht bij het Centrum.

Discriminaties tegengaan op basis van leeftijd, handicap, seksuele geaardheid, geloofs- of levensbeschouwing; waken over de grondrechten van vreemdelingen; mensenhandel- en smokkel bestrijden; de armoede tegengaan: het zijn stuk voor stuk onderwerpen die nauw verbonden zijn met wat in de grote verdragen van de VN werd verankerd.

Rapportage- en controlemechanismen

Via de mechanismen van rapportage en controle komt de invloed van de VN bij de werkzaamheden van het Centrum het sterkst tot uiting. Als openbare dienst die zijn opdrachten in alle onafhankelijkheid moet uitvoeren werkt het Centrum mee aan de verschillende rapporten die België krachtens een aantal verdragen (Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, Verdrag inzake de rechten van het kind, Verdrag tegen foltering, enz. ...) aan de desbetreffende Verdragscomités moet overhandigen.

Deze rapportage is uiterst leerrijk en vereist de afweziging van de reglementeringen en praktijken tegenover de principes die België beloofde na te leven en te bevorderen. Telkens opnieuw is het een kans om een balans op te maken met aan de actiefzijde de verdiensten, maar ook – zo gebiedt de eerlijkheid het – aan de passiefzijde de tekortkomingen.

Sinds een aantal jaren maakt België deze oefening in een geest van dialoog en samenwerking met het maatschappelijke middenveld. In het verleden werden die rapporten in alle discretie aan de verschillen-

de Comités overhandigd. In Genève, ver van al wie in België meeluistert, werden ze dan voorgesteld en verdedigd. Beetje bij beetje ontving het Mensenrechtencomité parallelle rapporten van NGO's die door de VN zijn erkend (Liga voor de rechten van de mens, Amnesty International, ...). Daardoor gingen de leden van het Comité, die het nationale rapport moesten bestuderen, de Belgische vertegenwoordigers bestoken met zeer precieze, soms netelige en moeilijke vragen.

De Belgische overheden hebben toen het belang ingezien van een open dialoog met het maatschappelijke middenveld. Ook al blijft het opstellen van de rapporten een zaak van de Staat, toch gaat er op vandaag een uitwisseling aan vooraf met mensenrechtenorganisaties.

Het Comité bestudeert het Belgische rapport en overhandigt dan zijn slotbeschouwingen, die een waardevolle bron en een referentie zijn. Vanuit zijn opdracht om adviezen en aanbevelingen te formuleren baseert het Centrum zich bij heel wat van zijn voorstellen op de conclusies van het Comité. Denken we maar aan het verbod op bijeenkomsten en concerten van neonazi's, aan de aanbeveling ter ondertekening van het Internationale verdrag inzake de bescherming van alle migrerende werknemers ...

Een specifieke rol: het CERD

Het Centrum is een *sui generis* publieke instelling. Via dit statuut is de onafhankelijkheid gegarandeerd bij de uitoefening van elk van zijn opdrachten, zoals de oprichtingswet van 1993 dat ook eiste.⁶

Gelet op deze onafhankelijkheid kan het Centrum de Belgische Staat niet vertegenwoordigen tijdens de voorstelling en verdediging van de rapporten voor de Verdragscomités te Genève. Het Centrum is trouwens niet als dusdanig verantwoordelijk voor de inhoud van het voorgestelde rapport, en bewaart daardoor een zekere manoeuvreerruimte om een standpunt in te nemen of een toon aan te slaan die enigszins van het officiële standpunt afwijkt.

Er is een opvallende uitzondering op dit principe voor het Verdrag over de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie. Zoals we al hebben aangegeven heeft de Belgische wetgever het Centrum immers uitdrukkelijk de opdracht gegeven het tweejaarlijks rapport op te stellen dat België in uitvoering van dit verdrag moet overhandigen.



Binnen dit kader coördineert het Centrum – in nauw overleg met de FOD Buitenlandse Zaken – de bijdragen van de deelstaten en de federale overheid en speelt het een actieve rol bij de voorstelling van het rapport aan het Comité tegen rassendiscriminatie in Genève. Het is overigens het meest recente rapport dat België aan de VN heeft voorgesteld. De slot-beschouwingen van het Comité werden op 11 april 2008 gepubliceerd.

Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap

Het Centrum doet een oproep aan de Belgische overheden om dit nieuwe verdrag te ondertekenen en te bekrachtigen. Nu België dit verdrag op 30 maart 2007 heeft ondertekend, is het bekrachtigingsproces aan de gang.

1. Wat is het voorwerp van het verdrag?

Doel van het verdrag is alle rechten van personen met een handicap te bevorderen en te beschermen en ervoor te zorgen dat ze er ten volle en op een billijke wijze gebruik van kunnen maken.

Volgens artikel 1: “Doel van dit verdrag is het volledige genot door alle personen met een handicap van alle mensenrechten en fundamentele vrijheden op voet van gelijkheid te bevorderen, beschermen en waarborgen, en ook de eerbiediging van hun inherente waardigheid te bevorderen. Personen met een handicap omvat personen met langdurige fysieke, mentale, intellectuele of zintuiglijke beperkingen die hen in wisselwerking met diverse drempels kunnen beletten volledig, effectief en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de samenleving”.

Het verdrag heeft betrekking op een aantal sleuteldomeinen zoals toegankelijkheid, bewegingsvrijheid, gezondheid, scholing, tewerkstelling, revalidatie, participatie aan het politieke leven, gelijkheid en non-discriminatie.⁷

Het verdrag is een keerpunt in de manier waarop handicap wordt benaderd: niet langer als een probleem van maatschappelijk welzijn maar nu als een kwestie van mensenrechten, waarbij wordt erkend dat maatschappelijke barrières en vooroordelen op zich een handicap zijn.

2. Welke belangrijke principes dienen we te onthouden?

a) *Legt het verdrag de ondertekenende Staten algemene verplichtingen op?*

Aangezien een internationaal verdrag tussen Staten wordt gesloten zijn de Staten er in principe het onderwerp van, waarbij rechten en plichten door het verdrag worden geregeld. Het zijn dus de Staten (en eventueel ook de deelstaten) die de toepassing van het verdrag op hun grondgebied moeten organiseren.

De meeste artikelen van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap zijn rechtstreeks voor de Staten bestemd en niet voor hun onderdanen. Ze stellen immers dat “de Staten die partij zijn er zich toe verbinden ...” en ze bepalen verder de aard van hun verplichtingen.

b) *Welke algemene verplichtingen?*

Het verdrag verplicht de Staten die partij zijn zich ertoe te verbinden de volle uitoefening van de mensenrechten en alle fundamentele vrijheden van alle personen met een handicap te garanderen, door o.m.:

- alle relevante wetgevende, bestuurlijke en andere maatregelen goed te keuren om de rechten die in dit Verdrag erkend worden te implementeren;
- alle relevante maatregelen te treffen, met inbegrip van wetgeving, ten einde bestaande wetten, voorschriften, gebruiken en praktijken aan te passen of af te schaffen die een discriminatie vormen van personen met een handicap;
- wat betreft economische, sociale en culturele rechten: zich ertoe te verbinden maatregelen te nemen met volledig gebruik van de hen ter beschikking staande hulpbronnen, waar nodig in het kader van de internationale samenwerking, teneinde steeds meer tot een algehele verwezenlijking van de deze rechten te komen.

c) *Erkent het Verdrag rechtstreeks rechten aan onderdanen van de ondertekenende Staten?*

In welke mate kan het Verdrag – na inwerkingtreding – rechtstreeks rechten en plichten doen ontstaan ten gunste of ten laste van particulieren die ze als rechtzoekende voor een rechtbank zouden kunnen laten gelden zonder dat België ook maar enige interne uitvoeringsmaatregel heeft getroffen? Kunnen we m.a.w spreken van een rechtstreekse toepassing van bepaalde artikelen van het Verdrag?



Om te bepalen of de Staten die partij zijn daadwerkelijk bereid zijn rechtstreeks toepasbare voorzieningen te treffen moeten we verwijzen naar de precieze formulering van de tekst zelf en naar de nauwkeurigheid waarmee sommige artikelen zijn opgesteld. Opdat een norm rechtstreeks toepasselijk zou zijn dient hij immers voldoende duidelijk, nauwkeurig en volledig te zijn, zodat de toepassing van het recht dat erin vervat zit voor de rechthebbende geen enkele betrokkenheid van de interne wetgever vereist.⁸ We hebben het over een onvoorwaardelijke verplichting van de Staat.⁹

De formulering van bepaalde artikelen uit het Verdrag zou een onmiddellijke toepasbaarheid kunnen verlenen aan personen met een handicap die onderdaan zijn van de ondertekenende Staten, waardoor deze artikelen dus onmiddellijk bepaalde rechten kunnen verlenen.

d) Zijn de ondertekenende Staten verplicht tot de volledige inhoud van het verdrag toe te treden?

In principe niet. Het verdrag voorziet immers in de mogelijkheid voor de Staten die partij zijn voorbehoud aan te tekenen tegen een aantal door het Verdrag bepaalde verplichtingen. Door dit mechanisme kunnen lidstaten het Verdrag ondertekenen, op voorwaarde dat ze worden vrijgesteld van een aantal van die verplichtingen. De tekst bepaalt echter ook dat een voorbehoud niet is toegestaan als dat niet met het voorwerp en de doelstelling van het Verdrag verenigbaar is. Het ziet er dus naar uit dat de mogelijkheden om voorbehoud aan te tekenen in de praktijk eerder beperkt zijn.

Het lijkt bijvoorbeeld nogal evident dat er geen enkel voorbehoud kan worden aangetekend tegen het principe van non-discriminatie.

e) Hoe en door wie zal de toepassing van het Verdrag worden gecontroleerd?

Het Verdrag voorziet in een mechanisme voor de invoering, de opvolging en de toepassing door de lidstaten.

Op nationaal vlak moet men een orgaan creëren dat instaat voor de bevordering, bescherming en opvolging van de toepassing van dit Verdrag, inclusief een of meerdere onafhankelijke mechanismen. Het ziet er naar uit dat het de Staten vrij staat om te bepalen in welke mate deze mechanismen bevoegd zijn om de opvolging van het Verdrag te bewaken.

Op internationaal vlak gebeurt dit via de oprichting van een Comité voor de rechten van personen met een handicap en door het bepalen van de bevoegdheden van dit Comité in het facultatieve protocol bij het Verdrag. Artikelen 6 en 7 van dit protocol bepalen de bevoegdheden om klachten te ontvangen, onderzoeken en aanbevelingen te richten aan Staten die partij zijn, conform de regels die het principe van tegenspraak en vertrouwelijkheid respecteren. Staten die partij zijn en het facultatieve protocol hebben ondertekend kunnen echter voorbehoud aantekenen tegen deze artikelen.

f) Wat is in het verdrag de draagwijdte van het principe van gelijkheid en non-discriminatie?

De toepassing van dit principe ten overstaan van personen met een handicap is één van de doelstellingen van het Verdrag. Volgens de tekst van het Verdrag impliceert de toepassing van het principe van gelijkheid en non-discriminatie voor Staten die partij zijn, dat ze alle op een handicap gebaseerde discriminaties verbieden en personen met een handicap een gelijke en daadwerkelijke bescherming bieden tegen elke vorm van discriminatie, ongeacht de reden ervan, en dat ze alle passende maatregelen nemen om redelijke aanpassingen te voorzien.

We willen er tenslotte nog op wijzen dat het Centrum de Belgische overheden oproept om een ander verdrag van de VN te ondertekenen en te bekrachtigen, nl. het Verdrag inzake de bescherming van de rechten van migrerende werknemers en hun gezinsleden (18 december 1990). Dit Verdrag dat in juli 2003 van kracht is geworden heeft betrekking op twee categorieën migrerende werknemers. Een eerste deel erkent rechten die van toepassing zijn op alle migrerende werknemers – inclusief werknemers zonder papieren – op basis van de grondrechten. Een tweede deel is enkel van toepassing op de werknemers die hier wettelijk verblijven.

Durban

Behalve de Verdragen zijn er nog andere VN-procesen waarop het Centrum inspeelt. Denken we maar aan het opvolgingsproces van de Wereldconferentie tegen racisme, rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en aanverwante vormen van onverdraagzaamheid die van 31 augustus tot 8 september 2001 te Durban doorging.

Eind 2002 heeft de Eerste Minister, op verzoek van



het Parlement, het Centrum belast met de voorbereiding van een *Nationaal actieplan tegen racisme, rassendiscriminatie, vreemdelingenhaat en aanverwante vormen van onverdraagzaamheid*. Deze opdracht houdt verband met de actieve opvolging van de aanbevelingen en het actieplan van de Wereldconferentie.

In september 2003 heeft het Centrum een eerste *Ontwerp van nationaal actieplan* voorgelegd. Een jaar later heeft het Centrum, op verzoek van de Minister voor Maatschappelijke Integratie en Gelijke Kansen, deze eerste versie geactualiseerd. Het Centrum heeft toen geopteerd voor een opsplitsing van de eerste versie van het Ontwerp van actieplan in twee delen.

Een eerste deel (synthese) bevat (1) een korte uiteenzetting van de motieven waarom België een nationaal actieplan tegen racisme opstelt, (2) een opsomming van de doelstellingen en algemene principes en (3) een overzicht van de door de Raad van Europa voorgestelde opeenvolgende stappen om na een voorbereidende fase uiteindelijk tot een formeel goedgekeurd Actieplan te komen. De Raad van Europa stelt voor dat de voorbereiding best gebeurt door een onafhankelijke instantie; gevolgd door een behandeling door een interministeriële werkgroep en een breed overleg met het maatschappelijke middenveld; waarna de federale regering en de deelregeringen het plan aanpassen en goedkeuren en het laten bekrachtigen door de parlementen. Ten slotte komt dan de publicatie en ruime verspreiding, de aanstelling van een opvolgingscommissie en het opstellen van een jaarlijks voortgangsrapport voor de parlementen. Centraal in dit eerste deel tenslotte staat (4) de lijst van 250 concrete actiepunten die het samenleven tussen verschillende bevolkingsgroepen moet bevorderen en die een effectieve strijd tegen racisme en discriminatie moet toelaten. De voorstellen uit dit *Ontwerp van nationaal actieplan* zijn niet in concrete projecten gegoten. De concretisering kan binnen werkgroepen gebeuren die, na goedkeuring van het definitieve actieplan, daartoe opdracht zullen krijgen van de respectieve bevoegde overheden.

Een tweede deel (themafiches) bevat grondige informatie over de genummerde voorstellen uit het eerste deel. Dit deel is onderverdeeld in een twintigtal fiches met daarin de grote thema's van de Verklaring en het Actieprogramma van Durban. Op elke fiche staat naast een overzicht van de bepalingen uit de Verklaring en het Actieprogramma van de Wereldconferentie van Durban ook een korte lijst van de relevante regelgeving, de politieke initiatieven, en de projecten die door de overheidsinstanties in België worden gedragen. Op basis daarvan stelt het Cen-

trum een aantal maatregelen voor die, gelet op de bestaande situatie, noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de besluiten van de Wereldconferentie. Dit tweede deel is dus vooral nuttig voor wie dieper wil ingaan op de informatie uit de genummerde voorstellen.

Naast het door het Centrum voorbereide *Ontwerp van nationaal actieprogramma* kunnen het *Federale actieplan tegen racisme, antisemitisme en xenofobie* (juli 2004) en het eindrapport van de *Commissie voor de interculturele dialoog* bijdragen aan de opstelling van dit nationale actieplan.

De federale verkiezingen van 2007 en de moeilijke regeringsvorming hebben de afstemming en de verdere uitwerking van dit Ontwerp van nationaal actieplan binnen en tussen de kabinetten (federaal, gemeenschappen en gewesten) bemoeilijkt.

De VN plannen in 2009 een opvolging van de conferentie van Durban. In dat perspectief wenst de EU dat alle aandacht uitgaat naar de toepassing van de afspraken van Durban, met slechts enkele wijzigingen aan de inhoud ervan. Het vervolg op de conferentie zal een nieuwe impuls geven om het Belgische nationale actieplan verder te concretiseren. De meeste EU-lidstaten zijn trouwens al bezig met de uitwerking van zo'n actieplan.

De Raad van Europa en de EU

Het zou de waarheid geweld aandoen dat enkel de VN een inspiratiebron zijn voor een instelling zoals het Centrum, of meer algemeen voor de goedkeuring van wetgevingen en regelgevingen ter bevordering van gelijke kansen of de strijd tegen discriminaties.

Denken we maar aan de centrale plaats die het Europees verdrag van de rechten van de mens en het Hof innemen. Via zijn rechtspraak interpreteert het Hof op een heldere manier de bepalingen ervan, zowel voor de nationale rechterlijke instanties als voor wetgevers, die het richtinggevend karakter ervan niet kunnen ontkennen. De slagkracht van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zorgt ervoor dat individuele klachten vanuit België, inclusief vanuit het Centrum, slechts zelden voor de instanties van de VN terechtkomen.

Verder valt ook de aanzienlijke ontwikkeling van het recht van de Europese Unie moeilijk te ontkennen. Als België vandaag over wetten¹⁰, decreten¹¹ en or-



donnanties¹² ter bestrijding van discriminaties beschikt, dan is dat in uitvoering van de Europese richtlijnen. Het Centrum stelt trouwens met tevredenheid vast dat de verschillende wetgevende instanties verder zijn gegaan dan wat de EU voorschrijft. Deze initiatieven zouden echter nooit tot een goed einde zijn gebracht zonder de impulsen op Europees niveau. In die zin is het Centrum – naast een rechtstreeks resultaat van het VN-verdrag inzake de uitbanning van rassendiscriminatie – op vandaag uitgegroeid tot een onafhankelijke instantie die expliciet gewild wordt door de Belgische overheden, maar ook uitvoering geeft aan de Europese richtlijnen ter bestrijding van discriminaties.

Noten

- 1 Verdrag goedgekeurd door de algemene vergadering van de Verenigde Naties in haar resolutie 2106 A (XX) van 21 december 1966, voor ondertekening geopend te New York op 7 maart 1966, goedgekeurd door België via de wet van 9 juli 1975 en bekrachtigd op 7 augustus 1975.
- 2 Cf. Doc. Parl., Senaat, 594 (1980-1981), N. 2 p. 4.
- 3 Doc. Parl., Kamer, 339/1, 91-92 (S.E.), p. 4.
- 4 De lijst met discriminatiecriteria waarvoor het Centrum op vandaag bevoegd is, is de volgende: nationaliteit, een zogenaamd ras, huidskleur, afkomst, nationale of etnische afstamming, handicap, de seksuele geaardheid, de leeftijd, het fortuin, de huidige of de toekomstige gezondheidstoestand, het geloof of de levensbeschouwing, de geboorte, een fysieke of genetische eigenschap, de politieke overtuiging of de sociale afkomst.
- 5 Het Steunpunt tot bestrijding van armoede maakt als dusdanig geen deel uit van het Centrum. Het werd in 1999 opgericht krachtens een samenwerkingsovereenkomst en het heeft eigen besluitvormingsorganen. Het werd 'ondergebracht' bij het Centrum om de synergieën tussen de opdrachten van het Steunpunt en dat van het Centrum te bevorderen.
- 6 Artikel 3 van de wet van 15 februari 1993: "Het Centrum voert zijn opdrachten in alle onafhankelijkheid uit".
- 7 De tekst van het verdrag behandelt de toepassing van heel wat rechten en fundamentele vrijheden zoals het recht op leven, het recht op niet-discriminatie, de erkenning van de rechtspersoonlijkheid, het recht op toegang tot justitie, het recht op bescherming van de fysieke integriteit, het recht op vrijheid en veiligheid, het recht op vrij verkeer, het recht op levensautonomie en het recht in de maatschappij te worden opgenomen, het recht op de bescherming van de private levenssfeer, het recht op scholing, het recht op tewerkstelling, het recht op sociale bescherming, het recht op gezondheid, het recht op deelname aan het politieke en publieke leven, het recht op een cultureel en sportief leven ...
- 8 Op dit punt, cf. de rechtspraak van het Hof van Cassatie, o.m. de arresten inzake de rechtstreekse toepasselijkheid van artikel 8 § 1 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Cass. 10 mei 1985, *Pas.*, 1985, I, nr. 542 en Cass. 6 maart 1986, *Pas.*, 1986, I, 433).
- 9 De rechtbanken en in laatste instantie het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen moeten een uitspraak doen over het onvoorwaardelijke, duidelijke en nauwkeurige karakter van de toe te passen maatregelen.
- 10 Wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden (gewijzigd door de wet van 10 mei 2007), wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen.
- 11 Vlaams decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt gewijzigd door het decreet van 9 maart 2007, Vlaams decreet van 10 juli 2008 betreffende de gelijkheid van kansen en de gelijke behandeling, Decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 17 mei 2004 betreffende de gewaarborgde gelijke behandeling op de arbeidsmarkt, Decreet van de Franse Gemeenschap van 19 mei 2004 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling, Decreet van het Waals Gewest van 27 mei 2007 betreffende de gelijke behandeling inzake tewerkstelling en beroepsopleiding.
- 12 Ordonnantie van 4 september 2008 ertoe strekkende een diversiteitsbeleid te bewerkstelligen in het Brussels ambtenarenapparaat, Ordonnantie van 4 september 2008 betreffende de strijd tegen de discriminatie en de gelijke behandeling inzake tewerkstelling.



Oost-Congo: Hoe doven we een broeihaard van rebellie? ¹

door Evert KETS ²

De hele wereld leek in oktober 2008 even de adem in te houden toen de troepen van rebellengeneraal Laurent Nkunda tot aan de poorten van Goma waren genaderd, de hoofdstad van de Oost-Congolese provincie Noord-Kivu. Door de gevechten tussen Nkunda's CNDP³ en het regeringsleger FARDC⁴ waren een kwart miljoen mensen opnieuw op de vlucht gedreven terwijl MONUC⁵-blauwhelmen schijnbaar machteloos toekeken. Niet alleen mengde de vredesmacht zich niet in de gevechten, ook kon zij de burgerbevolking amper enige bescherming bieden. Heel wat humanitaire NGO's trokken daarom aan de noodklok en riepen de EU zelfs op om een militaire interventiemacht te sturen, ten einde MONUC de kans te geven zich te versterken. Uiteindelijk namen de rebellen Goma niet in maar slaagde Nkunda er wel in een nieuwe ronde politieke onderhandelingen af te dwingen. Niet veel later werd de rebellengeneraal echter zelf door de gebeurtenissen ingehaald.

Een fragiele staat met bemoeizuchtige burens

De crisis rond Goma deed de Democratische Republiek Congo (hierna: DRC) op haar grondvesten daveren. De geloofwaardigheid van Joseph Kabila stond op het spel, de jonge president die bij de historische verkiezingen van 2006 zijn macht voor het eerst democratisch gelegitimeerd zag en die aan zijn sterke achterban in Oost-Congo vrede en veiligheid had beloofd. Twee burgeroorlogen hadden zich al eerder vanuit die regio over het hele land verspreid: eerst leidde een korte bliksemoorlog tot de vlucht van dictator Mobutu uit Kinshasa (1996-1997), daarna brak er een lange opstand uit tegen de nieuwe president Laurent-Désiré Kabila (1998-2002), die zelf bij een onduidelijke paleisrevolutie in 2001 door een lijfwacht werd vermoord en door zijn zoon Joseph werd opgevolgd.

Alleen al deze beknopte beschrijving van Congo's recente geschiedenis geeft goed aan wat er voor Kabila in oktober 2008 op het spel kon staan: een aanslag, een staatsgreep, een derde burgeroorlog, ... Bovendien bleek het FARDC nog steeds een zootje ongeregeld, ondanks alle inspanningen sinds 2003 om een betrouwbaar én effectief regeringsleger op te zetten. De buitenlandse hulp bij de hervorming van de veiligheidssector werd echter te veel versnipperd en beperkte zich in grote mate tot technische assistentie in plaats van een structurele hervorming op het getouw te zetten. Geen enkel scenario viel dus uit te sluiten voor Kabila en niemand leek te vertrouwen. Plots werd het iedereen duidelijk dat de DRC ondanks de verkiezingen van 2006 nog steeds een zeer fragiele Staat is.

Een belangrijke vaststelling is dat tijdens de beide burgeroorlogen tussen 1996 en 2002 Oost-Congo niet alleen de broeihaard van rebellie was maar ook dat de krachten tegen Kinshasa actief door Rwanda en Oeganda werden gesteund.⁶ Beide landen hadden nog rekeningen te vereffenen in hun grote maar verzwakte buurland, waar al in Mobutu's tijd gewapende groepen van velerlei soort en slag ongehinderd konden opereren. Het meest notoire geval is ongetwijfeld nog steeds de FDLR⁷, de erfgenamen van het gewezen Hutu-regime dat in 1994 een genocide pleegde op 800.000 Tutsi's en gematigde Hutu's in Rwanda. Die Rwandese volkerenmoord was de windstoot die het kaartenhuis Congo in elkaar deed zakken. Het nieuwe RPF⁸-regime van Paul Kagame wilde zijn grenzen immers veilig stellen en zette daarom tot diep in Congo de achtervolging in op de *génocidaires*. Gaandeweg leek het er echter wel meer op dat het handhaven van lucratieve handelsroutes in



Een president zoekt kiezers in Kinshasa



land-, mijn- en bosbouwproducten de bovenhand haalde op de uitgesproken veiligheidsobjectieven van de Rwandese én de Oegandese militaire interventies.

Ook tijdens de recente Goma-crisis werd Rwanda door velen opnieuw met de vinger gewezen als aanstoker van Nkunda's opstand. Een VN-rapport in december legde in ieder geval kwalijke verbanden bloot tussen het CNDP en Rwanda, en ook tussen het CNDP en Oeganda.⁹ Gezien het recente verleden is het begrijpelijk dat het spookbeeld van een buitenlandse bezetting van Oost-Congo weer opdook. Toch mag niet uit het oog worden verloren dat een aanzienlijke groep Congolezen van Rwandese afkomst – zowel Tutsi's als Hutu's – zich door de voortdurende aanwezigheid van de FDLR en andere gewapende groepen bedreigd voelt. Nkunda zelf puurde dan ook de legitimiteit van zijn optreden uit de benarde positie van zijn Tutsi-gemeenschap in Noord-Kivu, maar kreeg opvallend genoeg in 2008 niet de steun van de Banyamulenge, de Tutsi's van Zuid-Kivu.

Toen Kinshasa in oktober 2008 vreesde dat Goma zou vallen, had de legitieme president zijn leger noch zijn grondgebied onder controle terwijl een wetteloze generaal met een kleine maar goed georganiseerde troepenmacht een stad van 600.000 inwoners in zijn greep kon houden. Ondanks zijn bluffpoker beschikte Nkunda echter niet over de juiste kaarten om zijn strijd over de provinciegrenzen heen te tillen, met een patstelling als gevolg.

Een eenzame cowboy in de Kivu's

Het is zeker relevant om even stil te staan bij de merkwaardige figuur van Laurent Nkunda. Nkunda werd tijdens zijn opmars naar Goma door heel wat commentatoren in Congo én daarbuiten afgedaan als een ordinaire *warlord*, een Rwandese marionet of zelfs een baarlijke duivel. Toch loont het de moeite om wat langer stil te staan bij de complexe levensgeschiedenis en persoonlijkheid van deze man. De biografie van Nkunda leest dan ook als een caleidoscoop van de regionale conflictdynamiek in de Grote Merenregio.¹⁰

Nkunda werd in 1967 geboren in een familie van veehouders in het *Territoire de Rutshuru*, een landbouwgebied ten noorden van Goma, gelegen langs de vulkanengordel op het drielandenpunt met Oeganda en Rwanda. Van jongs af aan zou de boomlange Tutsi-jongen als een intelligent maar eigenzinnig karakter bekend hebben gestaan. Een tijd lang studeer-

de hij psychologie aan de universiteit van Kisangani, hoofdstad van de Congolese *Province Orientale*, en later ook aan een kleine protestantse universiteit in Rwanda. Vast staat dat de discriminatie en het geweld die in de nadagen van het Mobutu-regime tegen Congolezen van Rwandese afkomst oplaaide de jongeman ingrijpend hebben getekend.

Het zette Nkunda ertoe aan zijn studies af te breken om in Oeganda de rangen van het RPF te vervoegen. Deze rebellenmacht van hoofdzakelijk Rwandese Tutsi-bannelingen voerde vanaf 1990 met de steun van Oeganda een *guerrilla* tegen het Hutu-regime in Rwanda. Toen het strijdverloop vastliep, kwam het tot een vredesproces, dat echter aan de vooravond van de genocide in 1994 bruusk werd verbroken toen onbekenden het presidentiële vliegtuig uit de lucht schoten.¹¹ In het kielzog van het daaropvolgende RPF-offensief naar Kigali en de aansluitende campagne tegen de gevluchte *génocidaires* keerde Nkunda dus vanuit Oeganda via Rwanda terug naar zijn Congolese geboortestreek.

Toen de oude Kabila zich in 1998 tegen zijn Rwandese en Oegandese bondgenoten van het jaar voordien keerde, vervoegde Nkunda gezien zijn afkomst de nieuwe RCD¹²-rebellie in de Kivu's. In de straten van Kinshasa werd toen een klopjacht gehouden op iedereen met een *nilotisch*¹³ uiterlijk, een gebeurtenis die Nkunda's *bunkersmentaliteit* alleen maar kan hebben versterkt. Op het einde van de tweede burgeroorlog kwam hij in 2002 op een onfrisse manier op de voorgrond toen onder zijn leiding een muiterij in zijn gewezen universiteitsstad Kisangani op bloedige wijze werd onderdrukt.

Kort daarna, bij het begin van de *Transitie* van oorlog naar democratie, weigerde Nkunda naar Kinshasa te trekken om in het nieuwe FARDC een functie op te nemen. In plaats daarvan trok hij zich terug in de groene heuvels van Noord-Kivu om van daar uit in 2004 met een kleine troepenmacht naar Bukavu op te rukken. Aanleiding was een vermeende genocide op de Banyamulenge daar, de Tutsi-gemeenschap in Zuid-Kivu. Ook toen namen de FARDC-regeringstroepen snel de benen én stonden de MONUC-blauwhelmen passief toe te kijken hoe Nkunda gedurende vier dagen Bukavu bezette, een feit dat in 2008 wellicht nog velen vers in het geheugen zat.

De FARDC zou uiteindelijk terugkeren om de provinciehoofdstad van Zuid-Kivu triomfantelijk te bevrijden, maar slechts nadat Nkunda's strijdmacht de stad vrijwillig had ontruimd. Twee maanden later werden er in Gatumba, net over de grens in Burundi,



een 100-tal Banyamulenge-vluchtelingen vermoord. De FDLR worden vaak met de vinger gewezen als de uitvoerders van deze moordpartij, die als een vergeldingsactie voor de kortstondige bezetting van Bukavu moet worden gezien. Voor Nkunda bewees het drama van Gatumba wellicht zijn grote gelijk, namelijk dat de Congolese Staat zijn Tutsi-gemeenschap geen veiligheid kon bieden. Hij trok zich weer terug in zijn bolwerk in Noord-Kivu en kwam sporadisch in aanvaring met het FARDC, de FDLR of lokale Maï-Maï-milities. Waar vooral deze groepen zich met illegale mijnbouw inlieten, scheen Nkunda zijn inkomsten hoofdzakelijk uit veehouderij en doorgangstaksen te puren.



Uruguayaanse blauwhelmen in Kinshasa

Nkunda afdoen als louter een bendeleider die uit is op de bodemrijkdommen van Congo is dus te kort door de bocht. Eerder is hij een symptoom van een diepgeworteld politiek probleem, zijnde de status van de Congolezen van Rwandese afkomst in de fragiele regio die het Grote Merengebied is. Zowel door zijn intellectuele vorming als door zijn diep religieuze overtuiging steekt Nkunda schril af tegenover de opportunistische rebellenleiders-zakenmensen die we bijvoorbeeld in het noord-oostelijke district Ituri (*Province Orientale*) hebben zien opereren. Meer dan één keer is Nkunda de mogelijkheid geboden om op een eervolle manier zijn strijd op te geven, maar keer op keer verkoos hij een sober leven in het *maquis* boven een luxeleventie in Kinshasa, of elders. Nkunda houdt er dan ook zelf een tamelijk messianistische visie over zijn rol op na. Hij heeft zich misschien dan wel laten steunen door Rwanda of Oeganda, maar zeker niet laten controleren. Hierdoor heeft de eenzame cowboy van de Kivu's wellicht zichzelf buiten spel gezet, zoals we verderop zullen proberen te verduidelijken.

Onverwachte wendingen

Tegen de verwachtingen van velen in overleefde de Transitie in 2004 de Bukavu-crisis en de Gatumba-moorden en kon deze fase van het Congolese vredesproces met de verkiezingen van 2006 worden afgesloten. Het RCD-*Goma* overleefde de transformatie van rebellie naar politieke partij niet en werd electoraal van de kaart geveegd. Kabila's rivaal in de tweede ronde van de presidentsverkiezingen werd de flamboyante Jean-Pierre Bemba. Waar Kabila vooral kon rekenen op stemmen uit het Swahili-sprekende Oosten, kon Bemba voornamelijk terugvallen op het Lingala-sprekende Westen. Kabila trok uiteindelijk met 58% van de stemmen het laken naar zich toe, maar in de hoofdstad Kinshasa is de president nog steeds geen populaire jongen.

Bemba lag de gemiddelde *Kinois* duidelijk beter. Als zakenman was hij in 1998 met de steun van Oeganda de MLC¹⁴-rebellie in de noordelijke Evenaarsprovincie begonnen en tijdens de Transitie was hij één van de vier vice-presidenten aan de zijde van president Kabila. Na een bloedige schietpartij in maart 2007 tussen Bemba's lijfwachten en Kabila's regeringstroepen moest de gedoodverfde oppositieleider Kinshasa ontvluchten om uiteindelijk in mei 2008 in België te worden gearresteerd op last van het Internationaal Strafhof. In Den Haag was tegen hem een zaak aangespannen wegens zijn vermeende betrokkenheid bij de oorlogsmisdaden en mensenrechtenschendingen tijdens een mislukte staatsgreep in de naburige Centraal Afrikaanse Republiek in 2002.

Op het ogenblik dat Bemba het land werd uitgejaagd, probeerde Kabila zoete broodjes te bakken met Nkunda, die ondertussen opereerde onder de naam van zijn *politico-militaire* beweging CNDP. Luchtmachtchef John Numbi, een vertrouweling van de president, werkte toen een deal uit waarbij FARDC en CNDP samen tegen FDLR zouden gaan vechten. Door de wraakacties van de Rwandese Hutu-militie tegen de Congolese burgerbevolking werd deze coalitie echter in de loop van 2007 uit elkaar gespeeld. De VN, de EU en de VS brachten de DRC en Rwanda er uiteindelijk toe in november 2007 het Nairobi-communiqué te tekenen. Daarin beloofde de DRC goedschiks of kwaadschiks de FDLR-strijders en hun families het land uit te zetten. Vreemd genoeg lanceerde het FARDC kort daarop een offensief tegen het CNDP, waarbij het zich liet bijstaan door plaatselijke milities en zowaar het FDLR zelf.

Het offensief tegen Nkunda's CNDP draaide echter uit op een vernederende nederlaag en een verzwakte

Kabila was gedwongen om naar een politieke oplossing te zoeken. Tijdens de Goma-conferentie van januari 2008 besloten maar liefst 22 Congolese milities uit de Kivu's, waaronder Nkunda's CNDP, de wapens neer te leggen om ofwel de FARDC, ofwel het burgerleven te verwoeden. Ondanks het succes van Goma bleef het vertrouwen broos, wat er door de manke uitvoering van het aansluitende Amani-programma¹⁵ niet op verbeterde. In augustus 2008 braken er weer gevechten uit tussen het CNDP enerzijds en FARDC, FDLR en lokale milities anderzijds. Kort na elkaar vielen het hoofdkwartier van het Virunga-gorillapark, het strategische legerkamp van Rumangabo en de stad Rutshuru in Nkunda's handen, tot het CNDP-legertje van hooguit 6.000 manschappen pas voor de poorten van Goma halt hield. Vreesde de plattelandsjongen Nkunda dat hij de stad aan de noordpunt van het Kivu-meer niet zou kunnen controleren, of fluisterden hogere machten hem in dat hij ver genoeg was gegaan? Hij verkreeg in ieder geval de rechtstreekse politieke onderhandelingen met de Congolese regering die hij wilde.

Maar in januari 2009 deed zich een reeks even onverwachte als verrassende wendingen voor. De door het Internationaal Strafhof gezochte militaire bevelhebber van het CNDP, Bosco Ntaganda (alias *The Terminator*)¹⁶, zette Nkunda af als leider. Kort daarop verklaarde Ntaganda dat de strijd van het CNDP tegen de Congolese regering voorbij was. Daarop trokken zowat 3.000 Rwandese regeringstroepen van het RDF¹⁷ de grens met de DRC over om samen met de onder FARDC-bevel geplaatste CNDP-troepen de FDLR te gaan achtervolgen. Nkunda zelf werd op dat moment in Rwanda gearresteerd en onder huis-arrest geplaatst.

De Congolees-Rwandese operatie tegen de FDLR stond opnieuw onder bevel van de presidentiële vertrouweling John Numbi, inmiddels chef van de Congolese politie, terwijl de stafchef van het FARDC, Didier Etumba, tot op het laatste moment in het ongewisse was gelaten. Ook het Congolese parlement protesteerde omdat het geen inzage had gekregen in het militaire akkoord met Rwanda. Parlementsvoorzitter Vital Kamerhe, een rijzende ster aan het Congolese politieke firmament, kwam hierdoor zwaar onder druk te staan binnen zijn eigen PPRD¹⁸, niet toevallig ook de partij van president Joseph Kabila.

Einde februari 2009 verliet het Rwandese expeditiekorps weer het land, hoewel nog geen tiende van de naar schatting 6.000 FDLR-strijders werd gerepatriëerd of gedood. Een Congolees zegebulletin beschreef de Rwandese Hutu-militie als *ernstig ver-*

zwakt, maar MONUC-blauwhelmen rapporteerden dat de FDLR hun oude posities deels weer hebben ingenomen. De Rwandese president Paul Kagame liet dan weer weten dat zijn leger altijd kon terugkeren, moest dat nodig blijken. De Congolees-Rwandese operatie beperkte zich trouwens slechts tot Noord-Kivu, terwijl de Rwandese rebellen zich ook al sinds jaar en dag in Zuid-Kivu hebben geïnstalleerd.

Ondertussen in het Noord-Oosten

Een maand voor het nieuwe Rwandese ingrijpen in Noord-Kivu waren Oegandese UPDF¹⁹-regeringstroepen in december 2008 ook al met de toestemming van de regering in Kinshasa het DRC-grondgebied binnengetrokken. Doelwit van hun operatie *Lightning Thunder* waren de gevreesde LRA²⁰-rebellenvan Joseph Kony. Sinds 1987 voert de mystieke Kony een verbeterde strijd tegen het regime van de Oegandese president Yoweri Museveni, waarbij kinderen systematisch worden ontvoerd om als kanonnenvlees of seksslavinnen van de LRA-leiding te dienen. Jarenlang gebruikte het LRA met de steun van de regering in Khartoem het zuiden van Soedan als uitvalsbasis voor aanvallen in het noorden van Oeganda, dat op zijn beurt een uitvalsbasis was voor de door Kampala gesteunde rebellen van het SPLM.²¹

Pas toen de regering in Khartoem in 2005 een vredesakkoord met het SPLM sloot, werd de positie van het LRA onhoudbaar en moest Kony zijn toevlucht zoeken in de DRC. In het verlaten nationaal park van de Garamba in het noord-oostelijke district Haut-Uélé (*Province Orientale*) vonden ze een perfecte schuilplaats. Vredesonderhandelingen tussen de Oegandese regering en het LRA in de Zuid-Soedaneese hoofdstad Juba waren een maat voor niets, omdat Kony meerdere malen weigerde op te dagen voor de ondertekening van een akkoord. De rebellenleider eiste immers dat het Internationaal Strafhof een arrestatiebevel tegen zijn persoon zou laten vallen.

De impasse leidde uiteindelijk tot het Congolese besluit om het Oegandese leger samen met Zuid-Soedaneese hulpstroepen toe te laten de LRA-kampen in het Garamba-park aan te vallen, in een operatie die verdacht sterk leek op een blauwdruk voor de Congolees-Rwandese operatie een maand later. Een aanval met gevechtshelikopters werd – met enige vertraging – door een grondoffensief gevolgd. Het LRA had in ieder geval genoeg tijd om zich naar oude gewoonte in kleine, mobiele groepjes uit de voeten te maken om vervolgens in een wijde omtrek van



het Garamba-park dood en vernieling te zaaien. Humanitaire NGO's hebben intussen al meer dan 900 Congolese burgerdoden geteld. Gevreesd wordt dat de LRA-terreur zich ook weer naar Zuid-Soedan, Noord-Oeganda of zelfs naar de Centraal Afrikaanse Republiek kan verspreiden.

Sommige observatoren wijzen er ook op dat het een aantal politieke leiders in Khartoem niet goed zou uitkomen, mocht Joseph Kony in Den Haag belanden. Een proces zou onvermijdelijk de banden blootleggen tussen het gewezen islamitische regime van president Omar Al Bashir en de sektarisch christelijk-animistische LRA. Dat Al-Bashir ook in het vizier van het Internationaal Strafhof loopt omwille van zijn rol in het Darfoer-conflict, verhoogt bovendien de druk op de Soedanese ketel. De eerstvolgende jaren beloven in ieder geval spannend te worden wanneer zowel de DRC als Soedan, twee naburige reuzenstaten op lemen voeten, naar de stembus moeten trekken.

Wat Oeganda betreft, blijft het merkwaardig dat hun blijvende betrokkenheid in Oost-Congo niet meer stof doet opwaaien. Oeganda was sterk betrokken bij de militie-activiteiten en de illegale goudhandel in het district Ituri, ook na het einde van de tweede burgeroorlog.²² De DRC heeft uiteindelijk voor het Internationaal Gerechtshof in Den Haag een zaak aangespannen tegen Oeganda en het Hof bepaalde in 2005 dat beide landen een schadevergoeding moesten overeenkomen. De animositeit in de Congolese politiek, pers én bij de bevolking is echter veel groter tegen de inmenging van Rwanda, wat wellicht alles te maken heeft met de aanwezigheid van een grote groep Congolezen van Rwandese afkomst in de Kivu's. Desondanks heeft de DRC nooit een zaak aangespannen tegen Rwanda zoals het tegen Oeganda heeft gedaan.

De recente interventies van Rwandese en Oegandese troepen op Congolees grondgebied blijven daarom opmerkelijk. Enerzijds houden ze een erkenning in van de Congolese onmacht om op te treden tegen gewapende groepen als FDLR en LRA. Anderzijds duiden de interventies op een groeiende vertrouwensrelatie tussen de politieke en militaire leiders van deze landen. De bijeenkomsten van de *Tripartite plus Eén*-landen (DRC, Oeganda, Rwanda en Burundi) hebben hier zeker sterk toe bijgedragen. Die *Tripartite plus Eén* was in 2005 een initiatief van de Verenigde Staten om het aanhoudende probleem van de *negatieve krachten* in de regio te bekampen met de uitwisseling van inlichtingen. De VN en de EU hebben zich ook bij deze bijeenkomsten aangesloten en

zodoende verder politiek gewicht gegeven aan dit overlegmechanisme. Helaas blijkt bij de uitvoering van de recente militaire operaties dat de bescherming van de burgerbevolking nog steeds een teer punt blijft en dat er bij gebrek aan politieke oplossingen voorlopig maar weinig sprake kan zijn van een duurzame vredesopbouw in Oost-Congo.

Wie dooft de broeihaard?

Uit het bovenstaande relaas blijkt dat het conflict in Oost-Congo, en dat in de Kivu's in het bijzonder, een rauwe zenuw blijft in het Grote Merengebied. Ondanks de Congolese verkiezingen van 2006 blijft deze smeulende broeihaard van rebellie de regionale vrede en veiligheid bedreigen. Het Nairobi-communiqué van november 2007 en de Goma-conferentie van januari 2008 waren beloftevolle stappen in de goede richting, maar pas na het mislukken van de uitvoering – met de Goma-crisis van oktober 2008 als dieptepunt – is er blijkbaar pas één en ander begonnen bewegen. Problematisch blijft wel dat de nieuwe regionale aanpak sterk militair gericht is en maar weinig politieke diepgang in de getraumatiseerde gemeenschappen van Oost-Congo kent. Om te werken aan een duurzame vredesopbouw zijn er aangehouden en afgestemde inspanningen nodig, van zowel de lokale, nationale, regionale en internationale actoren van dit veelgelaagde conflictgebied. Vandaar dat wij willen afsluiten met enkele aanwijzingen voor de aanbevolen marsrichting.

- In samenwerking met MONUC moeten de Congolese, Oegandese, Zuid-Soedanese en Rwandese strijdkrachten de bescherming van de burgerbevolking beter ter harte nemen bij huidige of toekomstige operaties. EU-landen zouden gespecialiseerde eenheden (waaronder arrestatieteams) moeten uitrusten om de slagkracht van MONUC te versterken.
- De inspanningen van MONUC om leden van gewapende groeperingen als FDLR of LRA vreedzaam te ontwapenen en te repatriëren moeten worden volgehouden. *Génocidaires* verdienen een eerlijk proces in hun thuisland. Eventueel moet de herlocatie van ex-FDLR-leden zonder genocide-verleden in de DRC zelf worden overwogen. De regeringen van Rwanda en Oeganda moeten ook meer bewegingsruimte geven aan hun politieke oppositiepartijen.
- De Congolese regering moet de politieke noodzaak erkennen van een grondige hervorming van haar veiligheidssector. Dit houdt ook in dat het parlement daadwerkelijk inzage krijgt in de wer-



- king van de veiligheidsactoren. Het verleden van de militairen die de rangen van het FARDC ver-voegen, dient beter te worden gescreeind. Meer aandacht dient ook te gaan naar de sociaal-economische reïntegratie van gedemobiliseerde strijders, om te vermijden dat deze opnieuw door milities worden gerekruteerd. Verscherpte grenscontroles moeten de wapensmokkel tegengaan. Niet alleen het FARDC is er slecht aan toe, ook de politie en het gerecht verdienen extra aandacht.
- In het kader van de hervorming van de veiligheidssector moeten de VN en de EU de Congolese regering verder met raad en daad bijstaan. De EU moet proberen de bilaterale bijdragen van haar lidstaten te coördineren, terwijl niet-EU-lidstaten moeten worden overtuigd om zich bij een dergelijke oefening aan te sluiten. Geen enkele VN-lidstaat kan immers baat hebben bij een instabiele Grote Merenregio.
 - Om het klimaat van straffeloosheid te bestrijden, moet het Internationaal Strafhof verdachten van oorlogsmisdaden en mensenrechtenschendingen blijven opsporen. MONUC en alle regeringen uit de regio moeten hun volle medewerking verlenen bij het arresteren van verdachten. Het gaat niet op dat oppositieleider Jean-Pierre Bemba in Den Haag zit, terwijl rebellenleider Bosco Ntaganda in Oost-Congo ongehinderd met het FARDC zou blijven samenwerken. Indien gevraagd moet ook Rwanda Laurent Nkunda uitleveren.
 - Het Congolese decentralisatieproces dat de macht van de provinciale overheden moet versterken, verdient alle steun van de internationale gemeenschap. Het welslagen van dit proces kan de jarenlange spanningen tussen Kinshasa en de periferie verminderen. De rechten van de Congolezen van Rwandese afkomst moeten door de Congolese overheid expliciet worden erkend en beschermd.
 - Samen met een bestendiging van de huidige politiek-militaire samenwerking in de regio tegen de *negatieve krachten*, moet ook een betere economische integratie van de landen in het Grote Merengebied leiden tot gelegaliseerde maar vlotte handelstromen over de grenzen heen.

Noten

- 1 Deze bijdrage is, tenzij anders aangegeven, gebaseerd op persbronnen, zijnde: www.radiookapi.net, www.digitalcongo.net (pro-Kabila), www.kivupeace.org (pro-Nkunda), www.newtimes.co.rw

- (Rwandese regeringskrant), www.newvision.co.ug (Oegandese regeringskrant) en www.monitor.co.ug (Oegandese oppositiekrant).
- 2 Evert Kets is historicus en werkt momenteel als onafhankelijk onderzoeker en docent rond internationale vrede en veiligheid. Voordien werkte hij als journalist bij TV Brussel, als politiek analist bij het Belgische Ministerie van Defensie en als onderzoeker bij *Clingendael*, het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen in Den Haag. In maart 2009 is bij Acco zijn eerste boek *Kuifje & Tintin kibbelen in Afrika: De Belgische taalstrijd in Congo, Rwanda en Burundi* uitgegeven.
- 3 Congrès national pour la défense du peuple.
- 4 Forces armées de la République Démocratique du Congo.
- 5 Mission de l'organisation des Nations unies au Congo.
- 6 Ook Burundi heeft zich ingelaten in het conflict in Oost-Congo, maar in minder verregaande mate dan Rwanda of Oeganda.
- 7 Forces démocratiques pour la libération du Rwanda.
- 8 Rwandan Patriotic Front.
- 9 <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/618/77/PDF/N0861877.pdf?OpenElement>.
- 10 Informatie betrokken uit: Stewart, A. SCOTT, *Laurent Nkunda et la rébellion du Kivu: au coeur de la guerre congolaise*, Karthala, Parijs, 2008 en Jean OMASOMBO & Erik KENNES, *Biographies des acteurs de la Transition (juin 2003-juin 2006)*, CEP/CERDAC/KMMA, Kinshasa/Lubumbashi/Tervuren, 2006.
- 11 Het neerhalen van het presidentiële vliegtuig werd aanvankelijk toegeschreven aan radicale elementen binnen het Rwandese Hutu-regime. Later is de these in zwang geraakt dat Kagame's RPF achter de aanslag zat. Een aanklacht in die zin in Frankrijk leidde in 2006 zelfs tot het verbreken van de diplomatieke relaties tussen beide landen.
- 12 Rassemblement Congolais pour la démocratie.
- 13 Met *nilotisch* wordt hier een fijne, lange lichaamsbouw bedoeld. In de beginjaren van de kolonisatie ging men er van uit dat de *nilotische* Tutsi's oorspronkelijk veehouders uit het Nijlbecken waren die de Hutu bantoe-landbouwers onderworpen hadden. Een aantal feiten spreekt deze these tegen: Zo leven Hutu's en Tutsi's door elkaar, spreken ze dezelfde talen (Kinyarwanda in Rwanda of Kirundi in Burundi) en is er altijd enige mobiliteit tussen beide groepen mogelijk geweest. In feite gaat het hier dus eerder om een sociaal klasverschil.
- 14 Mouvement pour la libération du Congo.
- 15 "Amani" is Swahili voor "vrede". Dit programma wordt geleid door Apollinaire Malu-Malu, een katholieke geestelijke uit Noord-Kivu die eveneens de voorzitter van de Onafhankelijke Kiescommissie (CEI) is. Meer info op www.amanileo.org en op www.cei-rdc.cd.
- 16 Bosco Ntaganda wordt gezocht in het kader van de zaak tegen Thomas Lubanga, de politieke leider van het UPC (Union des patriotes congolais) in Ituri aan wie hij toen zijn militaire diensten verleende.
- 17 Rwanda Defence Force.
- 18 Parti du peuple pour la reconstruction et le développement.
- 19 Uganda People's Defence Force.
- 20 Lord's Resistance Army.
- 21 Sudan People's Liberation Movement.
- 22 *The Curse of Gold*. Human Rights Watch, New York/Londen, 2005.



Effectiviteit van hulp in fragiele staten Een NGO-perspectief op de Democratische Republiek Congo

door Bart HOREMANS ¹

Een beleidsnota van de Franse ontwikkelingssamenwerking over fragiele staten geeft een checklist met 39 indicatoren om de graad van *fragiliteit* van een staat te bepalen. Op één na zijn ze feilloos toepasbaar op de DRC. Alleen van terroristische aanslagen blijft het land voorlopig bespaard, alhoewel men ook hierover nog kan discussiëren, eens we de voortdurende en ongetwijfeld politiek gemotiveerde aanvallen op de burgerbevolking door rebellen en legereenheden in rekening brengen, maar allicht is de term *terreur* beter van toepassing. De nota deelt vervolgens de indicatoren onder in vijf categorieën die de kenmerken van een fragiele staat bondig samenvatten: 1) het ontbreken van een rechtsstaat; 2) een onvermogen overheid die haar burgers geen basisdiensten kan aanbieden; 3) het gebrek aan representativiteit van het staatsgezag; 4) een falende economie en tenslotte 5) een verzwakt gemeenschapsleven. Als zesde categorie wordt een ongunstige regionale situatie toegevoegd.² Met een summier beschrijving van de actuele situatie in de DRC, zal blijken dat de voormalige Belgische kolonie en het decennialange winnend van dictator Mobutu de trieste eer te beurt valt een schoolvoorbeeld te vormen van een fragiele staat.

De overheid slaagt er niet in de volledige controle op haar territorium uit te oefenen, wat toch het hart uitmaakt van de soevereiniteitsaanspraak van een Staat. Zo kan de centrale regering in Kinshasa niet verhinderen dat er verschillende gewapende conflicten binnen de landsgrenzen plaatsgrijpen. De belangrijkste is de aanslepende oorlog in Oost-Congo, maar ook in de provincie Bas-Congo en andere grensgebieden heerst er een continue instabiliteit. Het opnieuw uitbreken van een grootschalig conflict waarbij ook buurlanden betrokken zijn, valt dan ook op geen enkele moment uit te sluiten. Meer zelfs, er bestaat een constante dreiging dat het land uit elkaar zal vallen door de voorlopige (?) onmacht van het centrale bestuur om een leefbaar model van decentralisatie uit te bouwen.

Naast de deficiëntie op territoriaal niveau, slaagt de regering er al evenmin in leger en politie in toom te houden. Beide vertonen een groot gebrek aan eenheid en in realiteit bestaan ze uit verschillende entiteiten die onder controle staan van hogere officieren die naar eigen goeddunken hun manschappen inzetten voor hun privé-doeleinden, vaak gelieerd aan de

illegale exploitatie van en de handel in natuurlijke rijkdommen. De president en verschillende invloedrijke politici beschikken over eigen privé-milities die onder hun directe gezag staan.³ Gevolg van dit alles: op grote schaal vinden grove schendingen van de mensenrechten plaats met inbegrip van oorlogsmisdaden en misdaden tegen de mensheid waaronder moorden, executies, verkrachtingen, afpersingen en de rekrutering van kindsoldaten. Volgens verschillende bronnen begaan de officiële Congolese strijdkrachten (FARDC) veruit de meeste schendingen. De hele hervorming van de veiligheidssector, waar de internationale gemeenschap al jaren heel wat energie en geld in pompt, heeft dan ook nog niet tot een duurzame verbetering van de situatie geleid.

Hetzelfde geldt voor de heropbouw van justitie die evenmin veel tastbare resultaten heeft opgeleverd. Het gerechtelijk apparaat is grotendeels disfunctioneel en een onregelmatige rechtsgang blijft de algemeen heersende norm: burgers worden door militaire tribunalen berecht, de rechten van de verdediging worden geschonden, magistraten worden omgekocht, mensen worden zonder proces opgesloten, schuldigen ontlopen hun straf. Bovendien is er geen duidelijke scheiding tussen de rechterlijke en uitvoerende macht.

De politieke klasse ziet haar machtspositie dan weer eerder als een vrijkaart om zich persoonlijk te verrijken door het onrechtmatig toe-eigenen van publieke gelden en goederen dan wel als een middel om het belang van de Staat te dienen. De beheerscapaciteiten van het ambtelijke apparaat en de publieke instellingen zijn op hun beurt bijzonder gering en worden verziekt door een hoge graad van corruptie. De overheid is zelfs niet in staat op een geregelde wijze belastingen te innen. Anderzijds worden burgers, producenten en handelaars verplicht om ambtenaren om te kopen of worden het slachtoffer van afpersingen.⁴ De sociale dienstverlening van de overheid in sectoren als gezondheid, onderwijs, nutsvoorzieningen en transport is ondermaats en dekt in de verste verte de bestaande behoeften niet. Bevolkingsgroepen en afgelegen gebieden in het land zijn totaal geïsoleerd. Grote delen van de sociale dienstverlening worden *uitbested* aan de internationale donorgemeenschap, gespecialiseerde NGO's of het privé-initiatief van kerken en filantropische organisaties.



De regering faalt al evenzeer in het brengen van de noodzakelijke macro-economische stabiliteit. Vooral de sector van de natuurlijke rijkdommen, zo belangrijk voor de financiering van de Staat, blijft een schrale afspiegeling van wat ooit een bloeiende nijverheid was. Ondanks de heronderhandeling van de voor de Congolese Staat nadelige mijncontracten, een moratorium op de toekenning van exploitatierechten in de bosbouw en de uitvaardiging van nieuwe wettelijke kaders, slaagt de overheid er niet in om op een regelmatige wijze inkomsten te verwerven uit deze sectoren. De werk- en levensomstandigheden van de bevolking zijn dan weer ronduit schrijnend en een aanfluiting van de wetgeving die hen zou moeten beschermen. De exploitatie van de natuurlijke rijkdommen valt in de realiteit dan ook nog steeds ten prooi aan een algemene anarchie en wetteloosheid. De recente ineensinking van de markt voor grondstoffen betekent opnieuw een aderlating voor de Congolese overheid met een depreciatie van de Congolese frank en hoge inflatie tot gevolg.

We kunnen alleen maar besluiten dat president Joseph Kabila en zijn regering voorlopig nog niet in staat zijn gebleken om het overheidsapparaat te moderniseren en de heropbouw van het land aan te vatten. Een hele resem van programma's werd met behulp van internationale instellingen opgesteld: de Armoedebestrijdingsstrategie (PRSP), het Prioritaire Actieprogramma, het Programma van de Regering en het Prioriteitenprogramma van de president, beter bekend als de *cinq chantiers*.⁵ Een eerste voorlopig vooruitgangsrapport duidt echter op bijzonder ernstige tekortkomingen en vertragingen in de uitvoering.⁶

Maar ook het gemeenschaps- en verenigingsleven heeft zwaar te lijden onder de aanslepende conflicten en het slechte bestuur die het land teisteren en verantwoordelijk zijn voor een schrijnende armoede bij grote lagen van de bevolking. De civiele maatschappij en lokale NGO's zijn hierdoor sterk verzwakt en kunnen niet altijd weerstaan aan de druk om zich te plooiën naar de wensen van de overheden en de internationale donoren. Dit brengt zowel het zo geprezen eigenaarschap als hun functie van *watchdog* ten aanzien van de overheid en de internationale gemeenschap ernstig in gevaar. Daarnaast hebben ze net als hun collega's in de overheid vaak te lijden onder lage beheerscapaciteiten en corruptie. Hun werk is echter niet zonder gevaar. Mensenrechtenactivisten werden meermaals het slachtoffer van represailles door de autoriteiten, militairen of zakenmensen die er niet voor terugdeinzen hen te arresteren of zelf om het leven te brengen.⁷

De nood aan een dubbel perspectief

Uit dit korte overzicht mag blijken dat een strategie, zij het nu van officiële of niet-gouvernementele ontwikkelingsorganisaties, die de wederopbouw van een land als de DRC nastreeft, niet blind mag zijn voor de negatieve impact van de gewapende conflicten die het land nu al meer dan een decennium teisteren en het grootste bloedbad van deze eeuw vormen. Naar schatting 5,4 miljoen mensen verloren direct of indirect het leven bij deze oorlog en meer dan 1,5 miljoen zijn nog steeds op de vlucht.⁸ Anderzijds moet een beleid dat vrede en stabiliteit wil brengen ook ter degen rekening houden met de politiek-economische realiteit en de toenemende onderontwikkeling van grote delen van het land, die zowel haar oorsprong vindt in de strijd om het bezit van en de handel in natuurlijke rijkdommen als het veralgemeend slechte bestuur van het land.

Een tweede insteek betreft het valoriseren van de inbreng van de civiele maatschappij en lokale niet-gouvernementele organisaties. Dit moet hen toelaten een eigen visie en actieprogramma uit te bouwen dat soms dit van de overheid en de internationale gemeenschap zal aanvullen en op andere momenten er veeleer gezond antagonistisch zal tegenover staan

Gestoeld op de eigen ervaring van het jarenlang werken met organisaties uit het middenveld en lokale Congolese NGO's, zullen we kort dit dubbel perspectief ontwikkelen. Tevens evalueren we wat werd bereikt op het domein van fragiele staten en civiele maatschappijparticipatie tijdens de conferentie die in het kader van de efficiëntie van de officiële ontwikkelingshulp in Accra (Ghana) plaatsvond.

Dweilen met de kraan open: ontwikkelingssamenwerking in conflictgebieden

De negatieve impact van oorlogen en gewapende conflicten op de ontwikkeling en de economische groei van een land zijn onweerlegbaar. Een onderzoek van de Wereldbank wees uit dat de economie tijdens burgeroorlogen gemiddeld 2,2 keer trager groeit dan in tijden van vrede. Na een conflict van zeven jaar betekent dit een vermindering van het gemiddeld inkomen met vijftien procent en een toename van de absolute armoede met maar liefst dertig procent. Andere gevolgen zijn naast een hoger sterftecijfer, een massale kapitaalvlucht naar het buitenland en de afname van (de uitvoer van) de voedsel-



productie.⁹ De Wereldgezondheidsorganisatie berekende op haar beurt dat vijftien procent van de ziekten en verwondingen in de ontwikkelingslanden wordt veroorzaakt door wapens.¹⁰

Ontwikkelingssamenwerking van haar kant houdt zich het liefst veraf van het wapengekletter. Groot-schalige en complexe ontwikkelingsprojecten verdragen niet goed de onvoorspelbaarheid van conflicten en missen bovendien vaak de nodige flexibiliteit om tijdig en gepast te reageren op de snel veranderende conflictomgeving. Zolang er geen stabiliteit en vrede heerst, is de algemeen heersende opvatting dat men maar moeilijk kan werken aan duurzame ontwikkeling en beperkt de hulp zich voornamelijk tot het lenigen van de eerste en ergste noden. Ontwikkelingsorganisaties die toch willen inzetten op projecten met een lange termijn horizon vangen veelal bot bij internationale donoren die hun inspanningen als prematuur, weinig realistisch of gevaarlijk beschouwen in het licht van de heersende conflictsituatie.¹¹ Het voortdurend vooruitschuiven van de lokale verkiezingen die het electoraal proces in de DRC moeten afsluiten, vindt allicht zijn verklaring in deze aarzeling van de donorgemeenschap.¹² Een groot humanitair project voor de DRC kon daarentegen wel rekenen op de milde steun van de donoren.¹³ Het gaat echter niet steeds om de angst om beoogde resultaten niet te behalen of rigiditeit, maar ook vaak om het ontbreken van de juiste instrumenten en capaciteiten binnen de klassieke ontwikkelingsgemeenschap om gepast op te treden in een conflictgebied. Tenslotte is er ook de traditionele taakverdeling tussen gespecialiseerde instanties verantwoordelijk voor vredesopbouw en deze voor ontwikkelingssamenwerking.

Feit blijft wel dat hierdoor belangrijke kansen blijven liggen om de conflictlogica om te buigen naar een vredesdynamiek die onvermijdelijk gepaard gaat met de uitbouw van een infrastructuur gericht op duurzame ontwikkeling. Er is dan ook dringend nood aan het herdenken van de te strikte scheiding tussen enerzijds het politieke karakter van de inspanningen om vrede te brengen, wat voorlopig nog steeds stevig in handen blijft van de ministers van buitenlandse zaken, diplomaten en militairen én anderzijds het meer technisch discours dat de ontwikkelingssamenwerking domineert en waar veelal technocraten die zich weinig om de politieke impact van hun werk bekommeren de plak zwaaien.¹⁴

Een kentering is echter merkbaar, zij het met mondjesmaat. Zo schuift de medio 2006 opgestelde armoedebestrijdingsstrategie voor de DRC het consolideren

van vrede en stabiliteit als eerste prioriteit naar voren.¹⁵ In het vredesprogramma *Amani* voor Oost-Congo werd op haar beurt een belangrijk luik opgenomen dat gericht is op de wederopbouw van de getroffen provincies.¹⁶ Het VN ontwikkelingsprogramma (UNDP) hield zich in het verleden ook reeds bezig met de hervorming van het Congolese leger in samenwerking met de VN vredesmissie voor Congo en de Europese Unie.¹⁷ Maar ook als we al een groeiend besef kunnen vaststellen bij de internationale gemeenschap dat beiden sterk in elkaar vervlochten zitten, vereist dit nog het verlaten van het klassieke vakjesdenken en het versterken van kruisverbanden tussen ontwikkelingsspecialisten en conflictexperten. Een van de schrijnende voorbeelden waar het recent nog mis ging op dit vlak, was het ontbreken van een goede coördinatie tussen de armoedebestrijdingsstrategie en het vredesplan voor Burundi.¹⁸ Precies dit land was uitgekozen als een van de pilootprojecten van de VN Commissie voor Vredesopbouw of *Peace building Commission* die zich moet toeleggen op post-conflict vredesopbouw en het uitwerken van aangepaste herstelprogramma's.¹⁹

Civiele maatschappij participatie: een doekje tegen het bloeden of een reële kentering?

Een ander onderdeel van de zogenaamde nieuwe hulphenadering betreft de betrokkenheid van de civiele maatschappij in het hele ontwikkelingsproces.²⁰ Over de participatie van het middenveld en lokale organisaties aan de inspanningen voor de wederopbouw van de DRC kan minstens in theorie niet worden geklaagd. Zowel bij het opstellen van de PRSP als het *Amani*-programma werd de bevolking ruim geconsulteerd en kwamen er verschillende overlegstructuren die de democratische legitimiteit van de gevolgde procedures moeten verzekeren. Of de ideeën van de bevolking vervolgens hun weerslag vonden in de finale documenten is nog een andere kwestie en alles laat vermoeden dat dit maar in zeer beperkte mate het geval is geweest. Maar ook als er al sprake is van een geslaagd consultatieproces, is het louter betrekken van de civiele maatschappij in het bepalen van de ontwikkelingsprioriteiten ruimschoots onvoldoende om de participatie van de bevolking te garanderen. Het middenveld heeft in fragiele staten immers veelal te lijden onder dezelfde tekortkomingen als haar overheid: zwakke bestuurs- en beheerscapaciteiten, gebrek aan eigenaarschap, nepotisme en corruptie. Het uitbouwen van de rechtsstaat, het actief ondersteunen van de lokale



bevolking, het beschermen van minderheden en het bevorderen van de gendergelijkheid is minstens zo belangrijk voor een efficiënte armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling.

Als we op het terrein zien of gewoon bij de lokale NGO's te raden gaan, blijkt de realiteit er inderdaad even anders uit te zien. Ook hier stellen we vast dat meer lippendienst wordt bewezen, dan wel een echte deelname van de nationale NGO's en directe betrokkenen aan de besluitvorming. Eerlijkheid gebiedt ons de schuld daarvoor hoofdzakelijk in het kamp van de Congolese regering te leggen. Volledig in de lijn van de Verklaring van Parijs werden in de DRC veertien thematische werkgroepen opgericht die overheid, donoren en lokale organisaties moeten samenbrengen om gezamenlijk uitvoering te geven aan de verschillende ontwikkelingsprojecten die zich enten op de PRSP. Tot op heden kwamen slechts enkele werkgroepen daadwerkelijk samen en betrof het dan nog veelal een moeizaam dialoogproces met behoorlijk wat zwaktes en – hopelijk – kinderziektes.²¹ Maar ook op het Amani-programma valt heel wat aan te merken. Hoewel de vredesconferentie in Goma begin 2008 een (te) groot aantal vertegenwoordigers van de civiele maatschappij herbergde, bleek toch dat de uiteindelijke beslissingen en doorbraken hun beslag vonden in een nabijgelegen hotel waar enkel ministers, rebellenleiders en diplomaten aanwezig waren en waarbij achteraf werd teruggekoppeld naar het middenveld om de resultaten te legitimeren.²²

Een laatste voorbeeld betrof de poging van de VN vredesmissie MONUC om de Congolese civiele maatschappij te versterken door de oprichting van een nationale superstructuur van het Congolese middenveld. De hele operatie bleek minder eenvoudig dan gedacht en werd al snel door enkele weinig representatieve personaliteiten uit de civiele maatschappij gegijzeld. Maar ook conceptueel getuigt het hele plan van weinig inzicht in hoe een maatschappij functioneert. De moeizame relaties met de bevolking is al van bij het begin een blijvend oud zeer. MONUC was in april 2000 in navolging van de vredesakkoorden van Lusaka met een bescheiden getalsterkte – 111 om precies te zijn – op het terrein aangekomen met een mandaat dat zich beperkte tot het observeren en het uitbrengen van rapporten.²³ Tot groot ongenoegen van de lokale bevolking die zich al snel verraden voelde door het onvermogen van deze vredesbrengers om effectief bescherming te bieden tegen de plunderende milities en hun buitenlandse bondgenoten. Vooral het feit dat MONUC er na de val van de Oost-Congolese stad Kisangani in 1997, die uit-

mondde in een open oorlog tussen Rwanda en Oeganda, er niet in slaagde nieuw bloedvergieten te vermijden, zette veel kwaad bloed.²⁴ De blauwhelmen werden dan ook regelmatig getrakteerd op stenen door de lokale bevolking en meermaals beticht van medeplichtigheid.

Vijf jaar later stelt het probleem van de versterking van de VN vredesmissie en de juiste invulling van haar mandaat nog steeds een probleem. Een pleidooi van enkele Belgische NGO's om dan maar de kaart te trekken van een Europese vredesmissie, kon uiteindelijk maar weinigen warm maken.²⁵ Ondertussen werd de missie en het mandaat van MONUC wel verruimd en is het wachten op de invulling van de effectieven op het terrein. De scepsis onder de Congolese bevolking blijft echter voorlopig gehandhaafd, zeker toen bleek dat de VN missie eind vorig jaar ook nauwelijks weerwerk bood tegen de gewapende offensieven van het CNDP van ex-rebellenleider Laurent Nkunda, die opnieuw een vluchtelingenstroom op gang brachten en dood en vernieling zaaiden in Noord-Kivu.

De 'Accra Agenda for Action' (AAA) als mogelijk antwoord op de dubbele uitdaging

Als we teruggrijpen naar de Franse beleidsnota rond fragile staten zou een deel van de oplossing erin kunnen liggen dat de internationale gemeenschap zich richt op de eigenlijke politieke kern van het probleem: "Het gebrek aan efficiënte dialoogmechanismen en de beperkte betrokkenheid van de bevolking bij de machtsuitoefening draagt bij tot een conflictueuze relatie tussen de Staat en de gemeenschap en de bevolking onderling".²⁶ De hoofddoelstelling van ontwikkelingssamenwerking bestaat dan in het creëren van bemiddelingscentra tussen burgers en de overheden. Anders gesteld, gaat het zowel om het herstellen van het sociale contract tussen burger en Staat als van het sociale weefsel om zo opnieuw legitimiteit te verlenen aan de overheid. Ontwikkelingssamenwerking wordt op die manier veeleer dan een technocratische aangelegenheid in de eerste plaats een politieke activiteit gericht op goed bestuur en democratieopbouw enerzijds en het herstel van vrede en stabiliteit anderzijds.²⁷ Beide aspecten zijn niet los van elkaar te denken en moeten elkaar gelijktijdig versterken. De dubbele uitdaging bestaat er dus in om in een context van fragile staten zowel de betrokkenheid van de civiele maatschappij als een conflictgevoelige aanpak van ontwikkelingssamenwerking te combineren.



In wat nu volgt, probeer ik een lans te breken voor een vernieuwend initiatief dat het daglicht zag in de context van de opvolgingsconferentie rond hulpefficiëntie die begin september in Accra plaatsvond en waaraan ik zelf kon deelnemen als vertegenwoordiger van de internationale NGO's in Congo.



Bron: www.donors.kg

De noodzaak aan een aangepaste strategie voor fragiele staten

Om de vaak terechte kritiek op de povere resultaten die de officiële ontwikkelingssamenwerking sinds haar ontstaan begin jaren zestig van vorige eeuw kon voorleggen te counteren, besloten de donoren en hun partnerlanden een referentiekader uit te werken dat de efficiëntie van de geleverde hulp zou moeten verhogen. Met de Millenniumontwikkelingsdoelstellingen (MDG's) had de internationale gemeenschap zich immers zelf hoge doelen gesteld die al snel niet gehaald dreigden te worden. Dit resulteerde in 2005 in de Verklaring van Parijs (VVP) waarin donoren en partnerlanden zich een aantal engagementen oplegden die hulp doeltreffender moeten maken. Twaalf vooruitgangsindicatoren met doeljaar 2010 moeten een kader bieden dat toelaat de verantwoordelijkheden en verplichtingen van de deelnemende landen te concretiseren en zo elke vorm van vrijblijvendheid zoveel mogelijk te vermijden.²⁸ De VVP geeft zich ter degen rekenschap van de bijzondere moeilijkheid die de groep van fragiele staten vormt, waar de bereidheid of de capaciteit om aan de gestelde voorwaarden te voldoen bij voorbaat kan worden uitgesloten en pleit voor een aanpassing aan de concrete context.²⁹ Voor de DRC houdt dit ondermeer in dat de bevoorrechte vorm van hulpverlening met algemene of sectorale budgetsteun en het eigen beheer van ontwikkelingsmiddelen, voorlopig nog niet aan de orde is. Maar ook dan werd al snel duidelijk dat het een bijzonder hachelijke onderneming bleek om de VVP toe te passen in fragiele staten. Een reeks van *Principes voor goed internationaal engagement in fragiele staten en situaties* werd daarom aan de VVP toegevoegd.³⁰

Een conflictsensitieve benadering van ontwikkeling

Voortbordurend op deze principes vond begin juli 2008 in Kinshasa een opmerkelijke ontmoeting plaats tussen donoren en partnerlanden om de behandeling van de problematiek van fragiele staten in Accra voor te bereiden. Vertrekkend vanuit de huidige gebrekkige integratie van objectieven rond vredes- en staatsopbouw in de nationale ontwikkelingsplannen, werden een hele reeks praktische suggesties aangereikt om deze situatie te verbeteren, waarvan de meeste werden weerhouden in de *Accra Agenda for Action* (AAA). Zo zal op basis van een gezamenlijke analyse van het feitelijke bestuur van een land en de er aanwezige capaciteiten, een reeks realistische vredes- en staatsopbouw objectieven worden geformuleerd met oog voor de dieperliggende oorzaken van de fragiliteit. Initiatieven zullen kunnen rekenen op de steun van de OESO en de VN Commissie voor Vredesopbouw. Flexibele, snel beschikbare en lange termijn financieringsmodaliteiten moeten de overgang van humanitaire hulp en wederopbouw naar duurzame ontwikkeling toelaten. Meer aandacht en middelen zullen tenslotte ook gaan naar het steunen van stabilisatie, vredesopbouw en het uitbouwen van goedwerkende, verantwoordelijke en legitieme Staten.³¹

De eigenheid van de civiele maatschappij uiteindelijk erkend?

Ook over de rol van de civiele maatschappij organisaties (CMO's) werd mogelijks een doorbraak bereikt in de voorbereiding en de uitkomst van de Accra conferentie. De Verklaring van Kinshasa vermeldt, eerder uitzonderlijk voor dit soort documenten, meermaals de nood aan dialoog met CMO's in het monitoren van de bestaande situatie en het uitwerken en implementeren van aangepaste strategieën. Van dit voluntaristisch discours t.a.v. de CMO's is in de bespreking van de problematiek van fragiele staten spijtig genoeg niet veel terug te vinden in de AAA. Dit wil echter niet zeggen dat de CMO's niet meer voorkomen in het verhaal. In de aanloop naar Accra vonden regelmatig voorbereidende vergaderingen plaats en werd zelfs een speciale overlegstructuur uitgebouwd. Uiteindelijk werden een tachtigtal plaatsen voorzien voor vertegenwoordigers van CMO's. Ook de eis van de civiele maatschappij om in hun eigenheid gerespecteerd te worden met het laten vallen van de oorspronkelijke vraag om de Verklaring van Parijs zondermeer over te nemen, werd



gehonoreerd.³² Eerlijkheidshalve moeten we er echter meteen aan toevoegen dat heel veel bewoordingen eerder vaag blijven en weinig bindende afspraken inhouden. Of er dus daadwerkelijk iets gaat terecht komen van al deze mooie voornemens, valt nog maar af te wachten. Hier hebben CMO's dus nog heel wat werk voor de boeg om de druk hoog te houden op de donoren en partnerlanden.³³

Conclusie: geen moment te verliezen ...

De DRC vormt het schoolvoorbeeld van een fragiele staat die een specifieke benadering behoeft opdat de vele middelen die de internationale gemeenschap bereid is vrij te maken op een efficiënte en zinvolle manier worden besteed met het oog op een duurzame vrede en ontwikkeling. Vanuit onze eigen terreinervaring zijn we tot de conclusie gekomen dat er een dubbele benadering vereist is als noodzakelijke – maar misschien niet voldoende – voorwaarde om dit te bereiken: de betere integratie van ontwikkelings- en vredesinitiatieven en het actief betrekken van de civiele maatschappij in dit proces. Dit houdt ook in dat er voldoende aandacht is voor capaciteitsopbouw van alle betrokkenen.

Al de ingrediënten zijn in principe voorhanden om dit te bereiken: het conceptueel raamwerk, de principiële bereidheid van de donoren en de nodige middelen. Wat begon met de Verklaring van Parijs en de VN Commissie voor Vredesopbouw werd in Accra verder uitgewerkt en moet nu worden omgezet in de realiteit. Maar de tijd dringt. Het land staat met de recente wereldwijde economische recessie aan de vooravond van een totaal bankroet. De Congolese bevolking is er allicht nog nooit zo berooid aan toe geweest als vandaag. In het Oosten woedt nog steeds de oorlog. De totale destabilisering van het land is dan ook een reële mogelijkheid. Dit is geen tijd voor optimisme, wel voor actie.

Noten

- 1 De volgende bijdrage werd geschreven vanuit een persoonlijke perspectief als vertegenwoordiger van het zuidkantoor van 11.11.11 vzw in Kinshasa en op basis van de terreinbezoeken in Oost-Congo als medewerker bij de internationale vredesorganisatie Pax Christi sinds 2001. Momenteel is de auteur werkzaam bij de Belgische Technische Coöperatie als verantwoordelijke voor de vorming.
- 2 *Position de la France sur les états fragiles et les situations de fragilité*, Comité interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (CICID), 27 september 2007.

- 3 Na de verkiezingsoverwinning van Joseph Kabila kwam het in maart 2007 nog tot een regelrechte confrontatie tussen de privé-milities van rivaal Jean-Pierre Bembwa en de regeringsgezinde troepen in het hartje van Kinshasa.
- 4 In het *Doing Business* rapport van 2009 prijkt Congo op de 181ste en laatste plaats, <http://www.doingbusiness.org>.
- 5 Met de humor die hen eigen is, spreken de Congolezen vooral over het succes van de zesde chantier, nl. deze van de persoonlijke verrijking van de politieke klasse en de weelderig tierende corruptie.
- 6 Voor een korte bespreking van deze verschillende ontwikkelingsstrategieën zie B. HOREMANS, "De Derde Republiek of de barensweeën van een ezelsdracht. Een sociaal-economische staalkaart van een fragiele staat", in L. DE BRABANDER, "Congo, overlevingsstrijd van een fragiele staat", *Vredeschier*, nr. 3, 2008, 120-143.
- 7 De lijst is lang maar de moord op journalist Serge Maheshe van de populaire Radio Okapi op 13 juni 2007 veroorzaakte een golf van verontwaardiging niet in het minst om de vele onregelmatigheden bij het gerechtelijk onderzoek.
- 8 Informatie van het International Rescue Committee (<http://www.theirc.org>) en het Amnesty International rapport van 2008 (<http://www.thereport.amnesty.org>), geciteerd in B. HOREMANS, o.c., p. 121.
- 9 Volgens Het *Global Financial Integrity Report* verloor Congo sinds 1980 door kapitaalvlucht 15,5 miljard dollar aan inkomsten, B. HOREMANS, o.c., p. 139. Als een van de vruchtbaarste landen ter wereld met een ideaal klimaat zou Congo moeiteloos heel Afrika kunnen voeden. In realiteit wordt slechts 10% van het aanwezige landbouwareaal geëxploiteerd.
- 10 J. HOLSLAG, "Wapens in plaats van schoolbanken en hospitaalbedden, Bewapening, geweld en ontwikkeling", in B. HOREMANS & P. NAUWELAERTS, "Bewapenen of ontwikkelen. De keuze van het Zuiden", *MO-Noord Zuid Cahier*, 29 jrg., nr. 2, juni 2004, 27-38.
- 11 Op basis van gesprekken met lokale NGO's en enkele internationale donoren. Het grootste probleem bleek echter niet zozeer van ideologische als wel van praktische aard te zijn.
- 12 In een persmededeling van 31 januari liet president Kabila weten dat de lokale verkiezingen uitgesteld worden door een gebrek aan middelen die prioritair aangewend worden om de rebellie in Oost-Congo het hoofd te bieden. EurAC, het Europees netwerk van NGO's actief in Centraal Afrika, pleit voor het houden van lokale verkiezingen: *Malgré la guerre: continuez à préparer les élections locales et la décentralisation en RDC*, 5 december 2008, <http://www.eurac-network.org>.
- 13 <http://www.rdc-humanitaire.net>.
- 14 N. MOLENAERS & R. RENARD, *Policy dialogue under the New Aid Approach: Which role for Medium-sized Donors? Theoretical Reflections and Views from the field*, Discussion Paper, IOB, juni 2008.
- 15 "La mise en œuvre de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté passe par une stabilisation de l'environnement politique, économique et social sans laquelle tout effort de développement serait vain", *Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR)*, juli 2006, p. 58.
- 16 Het betreft het "Programme national de sécurisation, de pacification, de stabilisation et de la reconstruction du Nord et du Sud-Kivu" als één van de resultaten van de vredesconferentie van Goma in januari 2008. Naast het brengen van vrede is een sociaal-economisch herstelprogramma voorzien, <http://www.amani.leo>.
- 17 <http://www.undp.org.cd>.
- 18 Toespraak door Z.E. Antoinette Batumubwira, minister van buitenlandse zaken van Burundi, op de workshop rond vredes- en staatsopbouw objectieven, op de 3e High Level



- Forum on Aid Effectiveness, 3 september 2008, Accra, Ghana.
- 19 <http://www.un.org/peace/peacebuilding>.
- 20 Een uitermate interessant onderzoek rond de nieuwe hulpbenadering en de rol van participatie hierin werd uitgevoerd door N. MOLENAERS & R. RENARD, *Ontwikkelingshulp faalt. Is participatie het redmiddel?*, Leuven, Acco, 2007.
- 21 De opstart van de werkgroepen dateert van begin 2007 in uitvoering van de PRSP die zelf in juli 2006 het daglicht zag. M.a.w., het betreft hier nog een heel recent gegeven dat allicht nog tijd nodig heeft om op zijn merites beoordeeld te worden. Het feit dat de Congolese overheid het initiatiefrecht kreeg en dat de internationale donoren in een beurtrolstelsysteem het secretariaat op zich nemen, is allicht te ambitieus geweest.
- 22 Gebaseerd op eigen ooggetuige-ervaringen.
- 23 O. LANOTTE, *République Démocratique du Congo. Guerre sans frontières. De Joseph-Désiré Mobutu à Joseph Kabila*, Editions Grip, n° 266-268, 2003, p. 134-5.
- 24 Door al dit bloedvergieten staat Kisangani bekend als de 'vile martyr' van Congo. Zie hierover het persoonlijke relaas van journalist Walter Zinzen over 'zijn' stad: W. ZINZEN, *Kisangani. Verloren stad*, Leuven, Van Halewijck, 2004.
- 25 "Wanneer eindelijk vrede in Oost-Congo?", *De Standaard*, 11 oktober, "Geef blauwhelmen middelen die ze nodig hebben", "Europa moet het verschil durven maken", *Idem*, 29 oktober en "Minister De Gucht, bijt door!", *Idem*, 5 december.
- 26 O.c., p. 2.
- 27 "Enfin, s'il y a un constat désormais unanimement partagé entre les bailleurs, c'est celui du lien entre insécurité et pauvreté (...) le développement ne peut pas progresser dans l'insécurité, de même que la pauvreté a des conséquences sur la sécurité et nuit au développement", o.c., p. 3.
- 28 *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, Paris, 2005, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness>.
- 29 Robrecht Renard gebruikt voor een performante en op ontwikkeling gerichte staat de term 'ontwikkelingsstaat' en ziet dit als een noodzakelijke voorwaarde om tot een succesvolle ontwikkelingssamenwerking te komen, o.c., p. 224.
- 30 <http://www.oecd.org/dataoecd/61/45/38368714.pdf>.
- 31 *Accra Agenda for Action*, § 21, <http://www.accrahlf.net>.
- 32 "We will deepen our engagement with civil society organisations (CSO) as independent development actors in their own right whose efforts complement those of governments and the private sector.", *Idem*, § 20. De civiele maatschappij is ondertussen gestart met een eigen initiatief om haar hulpefficiëntie te verhogen: <http://www.cso-effectiveness.org>.
- 33 Bart HOREMANS, *Le Forum d'Accra sur l'efficacité de l'aide. Restitution des grands constats, recommandations et implications pour la société civile internationale*, presentatie tijdens de multi-donormeting, Kinshasa, 29 september 2008.

Van conflictdiamant naar ontwikkelingsdiamant: het Kimberley Process en de artisanale diamantmijnen van Afrika

door Steven VAN BOCKSTAEL ¹

'A rebel's best friend'

Een van de belangrijkste – en meest tot de verbeelding sprekende – grondstoffen van verscheidene Afrikaanse landen, waaronder ook de Democratische Republiek Congo (hierna: DRC), is diamant. In Westerse landen worden diamanten gepromoot als hét symbool bij uitstek van liefde en duurzaamheid. Maar aan het einde van de vorige eeuw kreeg het imago van deze meest edele steentjes een stevige knauw, toen bekend werd dat een aantal Afrikaanse rebellenbewegingen de diamanthandel gebruikten om hun activiteiten te financieren. Zo publiceerde de Britse NGO *Global Witness* in 1998 een vernietigend rapport, waarin zij de wereld toonden hoe diamanten werden gebruikt door de Angolese rebellenbeweging UNITA om de jarenlang aanslepende burgeroorlog te financieren.² Verscheidene andere rapporten over de rol van diamanten in de Sierra Leonese burgeroorlog, een reeks NGO-campagnes en een invloedrijk VN-rapport volgden elkaar op. Deze zogenaamde *conflict-* of *bloeddiamanten* kregen spoedig het gezelschap van andere grondstoffen zoals coltan en tin, die door velen verantwoordelijk worden gesteld voor de aanhoudende gevechten in Oost-

Congo. We zullen straks zien waarom een dergelijke analyse niet altijd even correct is.

Voor de diamantindustrie betekenden de conflictdiamanten uiteraard een geweldige klap. In plaats van *a girl's best friend* dreigde diamant nu ook het imago te krijgen van *a rebel's best friend* te zijn. Voor een diamantstad als Antwerpen was dit een potentiële ramp. Ook Nelson Mandela en de Botswanaanse president Festus Mogae legden de nadruk op het enorme belang van de diamanthandel voor deze Zuid-Afrikaanse economieën, en de economische schade die zou worden veroorzaakt door een mogelijke consumentenboycot.

Om een antwoord te bieden aan deze crisis, verzamelde de diamantindustrie zich in mei 2000, in het Zuid-Afrikaanse stadje Kimberley, het historische centrum van de diamantindustrie. Op uitnodiging van de SADC³ zou men hier vergaderen over het probleem van de conflictdiamanten, en wat hieraan kon worden gedaan. Het was het begin van het *Kimberley Process*, dat nadien werd ondersteund door de Algemene Vergadering van de VN en twee jaar later uitmondde in de ondertekening van de Verklaring



van Interlaken, die de geboorte betekende van een internationaal certificatiesysteem voor ruwe diamant⁴, het zogeheten *Kimberley Process Certification Scheme* (KPCS), dat in 2003 in werking trad.⁵



Bron: www.diamantbeurs.org

Kimberley, of hoe de handel in conflictdiamant aan banden te leggen

Het KPCS is een initiatief van Staten die een belang hebben in de handel in ruwe, ongeslepen diamant (als producent zoals Botswana, of als importeur zoals België). Op moment van schrijven telde het KPCS 49 lidstaten of participanten.⁶ Daarnaast zijn er twee observatoren: enerzijds de *World Diamond Council*, die de (private) diamantindustrie vertegenwoordigt, en anderzijds een consortium van NGO's. Kort gezegd creëerde het KPCS een gesloten markt: de participanten-lidstaten verplichten zich ertoe om elke handel in ruwe diamant te drijven met andere participanten. Elke zending ruwe diamant moet dan ook worden vergezeld van een beveiligd certificaat, uitgegeven door de exporterende Staat, in een verzegelde verpakking.

Vandaag, meer dan tien jaar na het eerste NGO-rapport over conflictdiamanten, zijn de brutale oorlogen in Angola, Liberia, en Sierra Leone afgelopen. Het enige land waar op dit moment sprake is van conflictdiamanten, is Ivoorkust. Er is met andere woorden nog steeds een VN-embargo op diamant uit Ivoorkust, en het is voor KPCS-participanten verboden om handel te drijven in Ivoriaanse diamanten. Het is echter fout om te denken dat het Kimberley Proces of toekomstige gelijkaardige initiatieven op zichzelf dergelijke oorlogen, waarin grondstoffen het geweld financieren, kunnen stoppen.

Het voorbije decennium is bijzonder veel geschreven over dergelijke *grondstoffenoorlogen* in Afrika, waarbij de controle over grondstofrijke regio's een strategisch doel wordt van rebellenbewegingen. Sommige wetenschappers, zoals de Oxford-econoom Paul Collier, gingen hierin extreem ver, door de analyse te maken dat hedendaagse burgeroorlogen in Afrika niet werden gestart uit protest tegen autoritaire of ondemocratische regimes, noch uit onvrede met de heersende socio-economische omstandigheden, maar simpelweg omdat sommigen er een persoonlijk voordeel uit konden halen, door de illegale handel van grondstoffen uit veroverde gebieden. De oorlogseconomie als gevolg, wordt in een dergelijke analyse dus vervangen door de oorlogseconomie als oorzaak van het conflict. Zo gaat men echter voorbij aan de complexiteit van oorlogseconomieën – het is nu eenmaal duur om oorlog te voeren, en bij gebrek aan buitenlandse sponsors dient men het geld wel ergens te vinden –, en worden structurele oorzaken van conflict genegeerd. Als men zich met andere woorden enkel op de symptomen van conflicten richt, is het risico dan ook erg reëel dat deze etterende wonden opnieuw dreigen open te barsten na het beëindigen(?) van het conflict. In die zin zijn vele oorlogen inderdaad *grondstoffenoorlogen*: de onvrede met de manier waarop grondstoffen worden beheerd (corruptie, onderdrukking, etc.) is één van de hoofdredenen voor burgeroorlogen, maar dat is al helemaal iets anders dan stellen dat de noodzaak aan geld plots de oorzaak van het conflict zou zijn. Er is dan ook een consensus dat dergelijke onderliggende oorzaken moeten worden aangepakt door armoedebestrijding en het stimuleren van economische ontwikkeling, om zo de voedingsbodem voor conflict en geweld structureel aan te pakken.

Artisanale diamantontginning

Diamant kan op twee manieren worden ontgonnen: enerzijds door het op industriële wijze exploiteren van grote mijnen waar diamant is geconcentreerd, en anderzijds door op zoek te gaan naar diamanten die op natuurlijke wijze over een groot gebied zijn verspreid, meestal via riviercomplexen. Deze laatste manier van exploitatie is bijzonder duur (er moet immers vele malen meer grond worden verwerkt om eenzelfde hoeveelheid diamant te vinden) en derhalve niet rendabel voor mijnbouwbedrijven. Deze vorm van mijnbouw wordt dan ook vooral op artisanale manier beoefend, door kleine groepjes en individuen, die amper gebruik maken van gemechaniseerd materiaal. Zo'n 90% van alle artisanale ontmijnde dia-



mant, is afkomstig uit Afrika. Artisanale diamantmijnbouw is een activiteit die zich bij uitstek bevindt in de informele sector, buiten de officiële economie, in wat Jean-Francois Bayart het *pays réel* heeft genoemd, in tegenstelling tot het *pays legal*.

Naast diamant worden over heel de wereld tal van grondstoffen ontminnd op deze archaïsche en fysiek zeer veeleisende wijze. Over hoeveel mensen het gaat, is niet precies geweten, gezien de informaliteit van de activiteit en de veelal zwakke overheidsstructuren in dergelijke regio's. Maar voor de bevolking van vele ontwikkelingslanden is artisanale mijnbouw van ontzettend groot belang. CASM, een initiatief van de Wereldbank dat zich richt op deze sector, schat dat er wereldwijd tussen de 13 en 20 miljoen mannen, vrouwen, en kinderen op deze manier overleven. Tellen we naast de mijnwerkers zelf ook hun familieleden, dan komen we al gauw bij zo'n 100 miljoen mensen die wereldwijd afhankelijk zijn van de artisanale exploitatie van deze of gene grondstof (zoals goud, industriële grondstoffen, kolen, en tal van edelstenen). Voor wat artisanale diamantontginning betreft, schat men dat hier zo'n 7 à 10 miljoen Afrikanen van overleven. Voor landen waar soms amper sprake is van een overheid, laat staan van een gedifferentieerde arbeidsmarkt, zijn dit uiterst belangrijke cijfers.

Artisanale diamantontginning wordt vaak voorgesteld als zijnde zeer chaotisch en amper georganiseerd. In werkelijkheid is de sector bijzonder complex gestructureerd, met zijn eigen logica en structuren die verschillen van regio tot regio. Algemeen gezien zijn de basisstructuren echter overal gelijkaardig. Helemaal onderaan vinden we de mijnwerkers (*creuseurs* of *diggers*), die veelal slechts over geïmproviseerde werktuigen beschikken. Samen met de wasers, die de bergen aarde die de mijnwerkers opgraven te lijf gaan met zeven en water in de hoop diamanten te vinden, vormen zij de laagste schakel. Boven hen staat een *miner*, een soort van ploegbaas die de werkzaamheden overziet (of meewerkt), en die het contact onderhoudt met lokale traditionele chefs en de meest cruciale figuren in de hele operatie: de financiers of *supporters* die de mijnwerkers financieel ondersteunen, en naar wie de gevonden diamanten meestal gaan. Aangezien er zelden formele overeenkomsten worden gesloten, zijn deze ongestructureerde relaties sterk afhankelijk van vertrouwen en sociale verplichtingen. Naast voedsel, wat materieel en een beetje geld, kunnen deze financiers ook andere voordelen toekennen aan hun *cliënten*, onder de vorm van een percentage van de waarde van de diamant, of een percentage van de grond die word opge-

dolven (waarbij ze de diamanten die ze vinden mogen houden). Anderzijds kenmerken deze relaties zich ook door een hoge graad van misleiding en druk: velen hebben geen (of een verkeerd) idee van de waarde van diamanten en worden bedrogen, of worden gedwongen om allerlei taksen en *belastingen* te betalen. Omgekeerd kan de financier ook bedrogen worden als zijn mijnwerkers hun diamanten elders verlopen, of zich met meerdere financiers tegelijkertijd verbinden. Deze ongelijke handelsrelaties dienen echter niet als iets louter negatiefs te worden beoordeeld: immers, net zoals dat het geval was bij historische voorbeelden van cliënt-patroon relaties, is het aangaan van sociale verbintenissen met rijkere en machtigere mensen uit je omgeving vaak meer dan een zakelijke berekening, maar een doelbewuste strategie om jezelf te versterken en te beschermen tegen onverwachte gebeurtenissen, waarvoor een deel persoonlijke vrijheid wordt opgeofferd.

De impact van mijnbouw op de samenleving

Artisanale mijnbouw heeft echter ook zijn gevolgen op andere vlakken. Eerst en vooral de mijnsite zelf, alwaar de activiteiten zeer negatieve gevolgen hebben voor de natuur. Een bekend voorbeeld hiervan is het Nationale Park Kahuzi Biega in het oosten van de DRC. Door de artisanale ontginning van coltan wordt er ernstige schade toegebracht aan het woud, en aan haar inwoners (waaronder gorilla's) die worden gegeten als *bushmeat*. Zoals vele zaken inzake artisanale mijnbouw, hangt dit nauw samen met de sterkte en houding van de overheid. In Brazilië bijvoorbeeld, waar de Staat een pak sterker is dan in de DRC, heeft de overheid vrij strenge milieuwetgeving opgelegd, waaraan zowel de grote industriële mijnbouwbedrijven als de zeer kleinschalige artisanale mijnwerkers zich moeten houden. De artisanale diamantsector is in Brazilië dan ook duidelijker georganiseerd, hetgeen onder andere resulteert in hogere lonen voor de arbeiders.

Ook op sociaal vlak is de impact van mijnbouw niet te onderschatten. Het diamantstadje Mbuji-Maji in de provincie Kasai Oriental, is hiervan een typisch voorbeeld. De liberalisering van de mijnbouw door Mobutu in november 1982, gekoppeld aan de beëindiging van het exportmonopolie van De Beers het jaar voordien, leidde tot een *rush* van artisanale mijnbouw, en het aantal comptoirs waar diamanten werden opgekocht steeg op een jaar tijd van 2 naar 16. En hoewel het niet duidelijk was hoeveel dia-



mant het land werd uitgesmokkeld, vertegenwoordigde de export van diamant in 1996 zo'n 47,9 procent van de totale waarde van de Zairese export. Naar schatting 70 procent daarvan was artisanale diamant uit het informele circuit.

In Mbuji-Maji verloor het grote staatsbedrijf MIBA snel terrein. De bevolkingsaantallen van het stadje explodeerden door de toevlucht van de vele duizenden die hun geluk wilden beproeven als mijnwerker, op zoek naar een betere toekomst. De mogelijkheid om erg snel *rijk* te worden als *creuseur* zorgde in vele mijnbouwgebieden voor de snelle desintegratie van bestaande sociale structuren en normen. Kinderen gaan niet naar school maar naar de mijn (waar ze waarschijnlijk ook hun niet betaalde leraars tegenkomen), en de frivoleuze consumptiecultuur die er heerst (en die geworteld is in het feit dat geld weinig waarde heeft, aangezien men door een gelukkige vondst van straatarm plotsklaps verandert in *rijk*) leidt vaak tot overmatige consumptie van alcohol, verdovende middelen, en prostitutie, hetgeen vaak gepaard gaat met een snelle verspreiding van HIV/AIDS. Gezien de zeer mobiele populatie – vele artisanale mijnwerkers zijn economische migranten uit binnen- en buitenland – kunnen mijnbouwactiviteiten bovendien voor ernstige spanningen zorgen tussen de mijnwerkers enerzijds, en de lokale gemeenschappen en overheid anderzijds. In Madagascar bijvoorbeeld, kwamen mijnwerkers in conflict met de lokale Bara-gemeenschap, omdat de plaats waar ze groeven naar saffieren, door de gemeenschap werd beschouwd als heilige grond.

Kenmerkend voor Mbuji-Maji is de zogenaamde *Polygone*, een gigantische concessie van MIBA waar duizenden *creuseurs* binnendringen om er illegaal te gaan graven. Niet alleen riskeren ze daar hun leven door zonder veel kennis van zaken ondergrondse galerijen te graven, bovengronds worden ze geconfronteerd met schietgrage veiligheidsagenten van de MIBA, politie en legereenheden die allen hun sommetje geld willen als *toegangsgeld*, en de zogenaamde *suicides*: gewapende bendes die erop uit zijn geld en diamanten te plunderen van eender wie ze tegenkomen. Anderzijds is Mbuji-Maji een extreem geval: in Sierra Leone is de artisanale diamantsector merkbaar stabiel, en mijnbouw is daar vaak een seizoensgebonden activiteit binnen de landbouwcyclus.

Hoewel artisanale mijnbouw dus zeer negatieve aspecten heeft⁷, zorgt het er echter wel voor dat miljoenen mensen in leven blijven in bijzonder moeilijke omstandigheden. Voor hen is dit een rationele strategie (vaak de enige die min of meer duurzaam

is) om om te gaan met een zeer risicovolle omgeving, in een zwakke lokale economie met weinig vatbare opties om in het levensonderhoud te voorzien. Door werk te *bieden* aan een grote en vaak niet-opgeleide bevolking, zorgt artisanale mijnbouw dus voor een zekere vorm van veiligheid en inkomen, hoe laag dan ook, voor groepen die anders vastzitten in uitzichtloosheid, en gemarginaliseerd zijn in de formele economie.

Het Kimberley Proces en artisanale diamantontginning

Het succes van het KPCS hangt hoofdzakelijk af van de acties van haar participanten: de interne controles. Elke lidstaat heeft immers de verantwoordelijkheid om de handel in ruwe diamant op haar grondgebied streng te controleren, om zo te beletten dat niet-gecertificeerde ruwe diamant het systeem binnenkomt. Dit is vrij makkelijk in landen met enkel industriële mijnbouw en in Westerse handelscentra zoals Antwerpen, maar dat is het allerminst in de meeste staten waar een deel van/de gehele diamantsector artisanaal van aard is, of dit nu legaal of illegaal is.

We zagen reeds dat artisanale diamantexploitatie een hoofdzakelijk informele activiteit is. Voegen we daaraan toe dat ze bijzonder makkelijk te smokkelen zijn, en dat vele van de landen waar artisanale mijnbouw voorkomt een (erg) zwakke staatsstructuur hebben, dan is het geen verrassing om te constateren dat we in dergelijke contexten kunnen worden geconfronteerd met het grootste gevaar voor het KPCS: niet-gecertificeerde diamant⁸ die de *gesloten markt* binnentreedt. Om deze redenen werd Congo-Brazzaville bijvoorbeeld uit het KPCS gestoten in 2004, toen bleek dat een percentage van de diamanten die dat land exporteerde uit de DRC waren gesmokkeld, en de overheid in Brazzaville het tegendeel niet afdoende kon aantonen.

Het belangrijkste incident deed zich echter voor in 2006, toen bleek dat conflictdiamanten uit Ivoorkust naar Ghana werden gesmokkeld, waar deze vervolgens werden voorzien van Ghanese KP-certificaten, en zo de legitieme diamanthandel binnenraakten. Het was hierdoor dat men beseftte dat het grootste gevaar voor de integriteit en effectiviteit van het Kimberley Proces lag in het gebrek van goed georganiseerde en geïmplementeerde interne controles in sommige Afrikaanse landen. Het was de rechtstreekse aanleiding voor de Belgische overheid om het Eg-



mont Instituut te verzoeken om een wetenschappelijke studie te starten inzake artisanale diamant, en de manieren hoe deze worden verhandeld.

Dit onderzoek had twee doelstellingen, die nauw aan elkaar zijn verwant: het onderzoeken en evalueren van verschillende strategieën om de interne controles te versterken in artisanale productielanden, evenals het trachten te verbeteren van de leef- en werkomstandigheden van de mijnwerkers zelf, om zo de positieve rol aan te moedigen die artisanale mijnbouw kan spelen in rurale ontwikkelingsprocessen.

Artisanale diamant als motor van ontwikkeling?

Voor dit onderzoek werden verschillende thema's behandeld, zoals de gebrekkige capaciteit van vele Afrikaanse Staten om de relevante wetgeving op het terrein uit te voeren en de naleving ervan te controleren, evenals de geologische en antropologische realiteiten achter grensoverschrijdende mijngebieden die smokkel aanmoedigen. Ook enkele meer concrete zaken werden bestudeerd, zoals de vraag waarom Braziliaanse coöperatieven van artisanale mijnwerkers vrij succesvol blijken te zijn, in tegenstelling tot hun Afrikaanse tegenhangers, evenals enkele andere redenen waarom artisanale diamantmijnbouw in Brazilië merkbaar beter wordt verloond. Tevens werden enkele interventiestrategieën uit het verleden kritisch onder de loep genomen, zoals een zeer ambitieus USAID⁹-project in Sierra Leone dat uiteindelijk faalde. Dit onderzoek resulteerde eind 2008 in de publicatie van het boek *Artisanal diamond mining: perspectives and challenges*, geschreven onder redactie van Koen Vlassenroot en Steven Van Bockstael.

38

Strategieën om de sector te hervormen en om deze in te schakelen in de formele economie, richtten zich al te vaak op utopische toekomstbeelden. Daarbij werden echter fundamentele zaken genegeerd, doordat men weinig oog had voor de lokale context. Hiermee doelen we niet alleen op het gebrek aan staatscapaciteit (wat heb je aan een goed uitgewerkt systeem als het niet kan worden toegepast), maar ook op het feit dat de manier waarop de sector is georganiseerd zeer rationale gronden heeft. Zo is het essentieel om in te zien dat *illegale* mijnbouw en smokkel niet echt iets illegaals is wat gebeurt vanuit een bewust breken van de wet, maar eerder iets *allegaal*: het gebeurt omdat men vaak niet anders kan. Zolang de informele weg efficiënter blijft dan de formele weg, zullen hervormingspogingen blijven stran-

den. Immers, waarom zou men grote sommen geld uitgeven aan mijnbouw- of exportlicenties als er niet alleen nooit geloofwaardige controle daarop is, maar men bovendien nog tal van officieuze *taksen* en *belastingen* moet betalen aan corrupte ambtenaren om de vereiste papieren te verkrijgen?

Daarom is het beter om de waarde van de bestaande informele structuren te erkennen, om deze te motiveren tot formalisatie, in plaats van radicale hervormingen voor te stellen die in de praktijk onwerkbaar blijken. Zo wordt vaak gewerkt vanuit de idee om de *onscrupuleuze tussenpersonen* te verwijderen, terwijl schulden en sociale relaties niet zomaar verdwijnen, en mijnwerkers zich in het verleden al hebben uitgesproken tegen dergelijke hervormingen.

Dit wil uiteraard niet zeggen dat we problemen van machtsmisbruik en uitbuiting moeten tolereren, maar deze kunnen best pragmatisch worden aangepakt door het systeem van onderaan geleidelijk te hervormen, bijvoorbeeld door het sociale en economische kapitaal van de allerzwaksten te ondersteunen en te investeren in efficiënte en transparante overheidsdiensten.

Een dergelijk thema kan dan ook niet worden losgekoppeld van de bredere context die een Staat *zwak*, een economie onderontwikkeld, en de informele economie vaak groter dan de formele maakt. Een meer genuanceerde en op de realiteit gebaseerde visie op artisanale mijnbouw, die gekaderd is in een bredere ontwikkelingsstrategie, is dan ook de enige kans om de beruchte *vloek van de grondstoffen* te ontcrachten en te veranderen in een zegen. Alleen zo kan de bevolking werkelijk profiteren van de rijke bodemschatten die haar toebehoren, en kunnen deze worden gebruikt om de enorme schade te lijf te gaan die is veroorzaakt door burgeroorlogen, decennia van economisch wanbeheer, corruptie, en politieke onwil en incompetentie.

Noten

- 1 Steven Van Bockstael (s.vanbockstael@egmontinstitute.be) studeerde hedendaagse geschiedenis en Conflict & Development aan de VUB en de UGent. Sinds 2007 werkt hij voor het Centraal-Afrika Programma van het Egmont Instituut (het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen), alwaar hij onderzoek doet over artisanale diamantontginning. Samen met Koen Vlassenroot is hij editor van het boek *Artisanal diamond mining: perspectives and challenges* (2008).
- 2 Global Witness publiceerde nadien ook een rapport over hoe de oorlog langs regeringszijde (MPLA) werd gefinancierd door inkomsten uit de olieproductie, maar dit rapport had lang niet dezelfde impact.
- 3 Southern African Development Community, een samenwer-



- kingsverband van verscheidene zuid-Afrikaanse landen.
- 4 Smokkel gebeurt steeds met ruwe diamanten, dus daar gaat dan ook alle aandacht naartoe. Eens een diamant geslepen is, wordt het quasi onmogelijk om de oorsprong ervan te bepalen, gezien diamanten nooit per herkomst worden verkocht, maar naargelang kwaliteit worden samengebracht.
 - 5 Het Kimberley Proces heeft een simpel doel: het onderscheiden en onderscheppen van diamanten uit door rebellengroepen gecontroleerde gebieden, om deze te weren van de internationale diamantmarkt. In de praktijk bleek dit echter niet zo eenvoudig te regelen. Niettegenstaande enkele populaire mythes hieromtrent, is het onmogelijk om één diamant uit een hoopje andere diamanten te pikken, en door een expert te laten identificeren als zijnde afkomstig van dit of dat land. Aanvankelijk dacht men dat het via wetenschappelijk onderzoek mogelijk zou zijn om diamanten geochemisch te identificeren op basis van herkomst, maar dit is nu nog steeds technisch onhaalbaar. Het KPCS is dan ook vooral een administratieve oplossing voor het probleem: als het gewenste kenmerk (de oorsprong) niet aanwezig is op de diamant, dan brengen we het gewoon zelf aan, in dit geval door de aan- of afwezigheid van een begeleidend certificaat.
 - 6 Omwille van haar open markt worden de EU-lidstaten als één participant beschouwd.
 - 7 Hetgeen aanleiding heeft gegeven tot wel erg smakeloze campagnes van kleinere (meestal Canadese) bedrijven door 'fair trade' diamant te promoten: in deze visie meestal van Canadese oorsprong, onder het motto dat Afrikaanse diamant sowieso gepaard gaat met mensenrechtenschendingen.
 - 8 Of die nu al dan niet uit conflictgebied afkomstig zijn (meestal niet) is niet van belang: het KPCS heeft immers ook een conflictpreventieve werking, in die zin dat het een mogelijke financieringsbron voor rebellen afsluit. Het systeem moet dus ten allen tijde waterdicht zijn.
 - 9 US Agency for International Development, de ontwikkelingspoot van de Amerikaanse overheid.

De strijd tegen de rekrutering en het gebruik van kindsoldaten

Meer dan 65.000 Belgen steunen de *Rode Handen Campagne* en roepen op tot blijvend engagement

door Tim BOGAERT¹

Begin februari 2009 ging in Den Haag het eerste proces van het Begin februari 2009 ging in Den Haag het eerste proces van het Internationale Strafhof van start. In de beklaagdenbank zit de Congolese militieleider Thomas Lubanga. De man leidde tussen 1999 en 2003 de *Union des Patriotes Congolais* (UPC), een gewapende groepering uit Ituri, in het noordoosten van de Democratische Republiek Congo (DRC). Thomas Lubanga staat terecht wegens het rekruteren en inzetten van kinderen in een gewapend conflict. Nauwelijks drie dagen na aanvang krijgt het proces echter een zware klap te verwerken. Een van de jongeren die als getuige was opgeroepen, trekt zijn verklaringen in. De jongen getuigde over zijn leven als kindsoldaat in de militia van Lubanga, maar geïntimideerd door de militieleider, die hem tijdens zijn verhoor strak in de ogen keek, wijzigt de jongen later bruusk zijn getuigenis: hij was nooit kindsoldaat geweest maar zou door een internationale organisatie aangezet zijn om tegen de beschuldigde te getuigen. Waarnemers menen echter dat de – minderjarige – getuige zijn verklaringen introk uit angst voor de eigen veiligheid. Er zouden geen specifieke veiligheidsmaatregelen zijn getroffen voor de getuigen en de jongen, die nog steeds in Ituri leefde, vreesde represailles van de aanhangers van Lubanga.

Gewapende groeperingen in de beide Kivu's engageerden zich in januari 2008 tot een volledige en

onmiddellijke stopzetting van elke verdere rekrutering en een verbod op elke rekrutering van kinderen in conflict (of post-conflict) gebieden.² Het meest recente rapport van de Secretaris-generaal inzake kinderen en gewapende conflicten met betrekking tot de situatie in de DRC geeft echter aan dat de rekrutering van kindsoldaten in de beide Kivu's blijft verdergaan en vooral sinds september 2008 opnieuw is toegenomen in Noord-Kivu door de escalatie van de strijd tussen het Congolese leger (FARDC) en het CNDP van Laurent Nkunda.³ Volgens Amnesty International zou ongeveer de helft van de sinds 2005 gedemobiliseerde kindsoldaten in Noord-Kivu ondertussen opnieuw deel uitmaken van een gewapende groepering.⁴

De problematiek van de kindsoldaten is geen louter Congolees probleem. Kindsoldaten worden gerekruteerd en ingezet in gewapende conflicten overal ter wereld. Maar de situatie in de DRC illustreert wel pijnlijk duidelijk de boodschap van de Belgische Coalitie tegen het Gebruik van Kindsoldaten⁵: de inspanningen en maatregelen die in de strijd tegen het gebruik van kindsoldaten zijn uitgevaardigd zijn lovenswaardig, maar brengen voorlopig te weinig verandering op het terrein. In theorie mogen militieleiders niet meer veilig zijn voor het Internationaal Strafhof, in de praktijk zijn jongeren intussen nog lang niet veilig voor militieleiders.



De Rode Handen Campagne

Om deze boodschap kracht bij te zetten werd in 2008 de internationale rode handen campagne gelanceerd.⁶ Het objectief van de campagne: wereldwijd een zo groot mogelijk aantal rode handafdrukken te verzamelen, als signaal van protest tegen de rekrutering en het gebruik van kindsoldaten. Op 12 februari 2008 werd de campagne in België officieel gelanceerd met de rode handafdruk van toenmalig eerste minister, Guy Verhofstadt. Nadien steunden ook Karel De Gucht, minister van buitenlandse zaken en Charles Michel, minister van ontwikkelingssamenwerking deze campagne.



Twaalf maanden later werd de campagne afgesloten. Op 12 februari 2009 werden in totaal meer dan 250.000 rode handafdrukken, afkomstig uit 101 verschillende landen, overhandigd aan Secretaris-generaal Ban Ki-moon met een dringende oproep tot blijvend engagement in de strijd tegen het gebruik van kindsoldaten. Meer dan 65.000 handafdrukken waren afkomstig uit België, een succes. Dit resultaat was niet mogelijk geweest zonder de vele honderden vrijwilligers, scholen, gemeenten en bedrijven die de voorbije maanden over heel het land op vaak heel creatieve manieren rode handafdrukken hebben ingezameld. Hiermee werd een duidelijk signaal gestuurd naar onze politici om het Belgische engagement in de strijd tegen het gebruik van kindsoldaten verder te zetten. Een signaal dat goed werd ontvangen. Tijdens het slotmoment van de rode handen campagne op 5 februari 2009 zetten beide ministers dit engagement nogmaals extra in de verf en verbonden ze zich er toe om het Belgische beleid in de strijd tegen het gebruik van kindsoldaten verder te zetten en te intensifiëren, zowel op nationaal als internationaal vlak.⁷ Charles Michel kondigde aan het engagement van de Belgische ontwikkelingssamenwerking verder te zetten. Na de 1 miljoen Euro die in 2008 werd vrijgemaakt voor de strijd tegen het gebruik van kindsoldaten, wordt ook in 2009 een zelfde bedrag ter beschikking gesteld voor activiteiten op dit vlak in Centraal Afrika.⁸

De strijd tegen het gebruik van kindsoldaten: de algemene trend is positief

De voorbije jaren werden er belangrijke stappen voorwaarts gezet in de strijd tegen de rekrutering en het gebruik van kindsoldaten: de Principes en Engagements van Parijs (2007) geven concrete aanwijzingen die moeten worden gevolgd om de rekrutering en het gebruik van kindsoldaten te voorkomen en diegenen die deel uit hebben gemaakt van gewapende groepen te reïntegreren in de maatschappij. Het Internationaal Strafhof en regionale tribunalen beginnen met het ter verantwoording roepen van individuen die zich schuldig maken aan het rekruteren van kinderen. Daarnaast kan ook worden gewezen op de werkzaamheden van de Veiligheidsraadwerkgroep *Kinderen en Gewapende Conflicten* en de rol van de Speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris-generaal inzake Kinderen en Gewapende Conflicten. En zeven jaar na de inwerkingtreding ervan werd het Aanvullende Protocol bij het VN Kinderrechtenverdrag reeds geratificeerd door 126 Staten, en getuigt zo van de consensus die bestaat binnen een groot deel van de internationale gemeenschap dat kinderen niet thuishoren bij gewapende conflicten.



FDLR kindsoldaten in Congo
Photo # 186566 UN Photo/Marie Frechon

Tegelijkertijd zien we een daling van het aantal conflictsituaties waar kindsoldaten worden ingezet. In 2004 werden er 27 dergelijke situaties genoteerd, in 2007 was dit aantal teruggelopen tot 17 en op dit moment worden er nog kindsoldaten ingezet in vijftien conflictsituaties: Afghanistan, Birma (Myanmar), de Centraal Afrikaanse Republiek, Tsjaad, Colombia, de DRC, India, Irak, de Bezette Palestijnse Gebieden, de Filipijnen, Somalië, Sri Lanka, Soedan, Thailand, en Oeganda.⁹ Hoewel het moeilijk is een exact cijfer te bepalen, wordt algemeen aangenomen dat ook het aantal kindsoldaten zelf momenteel

waarschijnlijk wat lager ligt dan de 300.000 van een aantal jaren terug en eerder in de buurt van de 250.000 kan worden gesitueerd.

De algemene tendens is dus positief. Waarom is dan een groots opgezette internationale campagne nodig? Het antwoord op deze vraag werd gegeven door Secretaris-generaal Ban Ki-moon tijdens het slot van de Rode Handen Campagne in New York: "Our collective work on child soldiers has brought progress in changing laws, protecting children and helping those who have been affected by war. But we must do more. Too many children are being taken from their homes and families and sent into battle. We must not rest until all children who have been recruited or used in violation of international law have been released, and until all children feel safe in their homes, schools and communities, without fear that they will be forced into war."¹⁰

Inderdaad, de strijd tegen de rekrutering en het gebruik van kindsoldaten is nog lang niet gestreden. In de eerste plaats omwille van de pakweg 250.000 kindsoldaten die op dit eigenste moment worden ingezet in de hierboven vernoemde conflictsituaties. Maar ook omdat een aantal elementen ondubbelzinnig aantonen dat het engagement van de voorbije jaren onvoldoende resultaat heeft opgeleverd en dat kinderen in conflictgebieden nog steeds volop het risico lopen ingelijfd te worden als kindsoldaat.

Het aantal **conflictsituaties** waarbij kindsoldaten worden ingezet mag dan wel teruggelopen zijn, dit is in de eerste plaats een gevolg van het beëindigen van een aantal conflicten zelf, en niet van een beslissing van de strijdende partijen om niet langer gebruik te maken van kindsoldaten. Pogingen om kindsoldaten te bevrijden en te demobiliseren wanneer het conflict nog aan de gang is, hebben weinig resultaat opgeleverd. Evenmin slagen we erin om de rekrutering of her-rekrutering van kindsoldaten tegen te houden wanneer een gewapend conflict ontstaat of opnieuw in alle hevigheid opblaait. Tsjaad, Irak, Sri Lanka, Afghanistan of de Democratische Republiek Congo, telkens opnieuw zien we dat een intensifiëring van het conflict gepaard gaat met een stijging van de rekrutering van kindsoldaten door één of meerdere van de strijdende partijen. Alleen al in Oost-Congo zijn het voorbije jaar honderden en misschien wel duizenden jongeren gerekruteerd door alle partijen die in het conflict actief zijn. Het jongste rapport van Amnesty International over het conflict in de Democratische Republiek Congo¹¹ en de getuigenissen die Human Rights Watch eind 2008 verzamelde in Noord-Kivu¹² illustreren de noodtoestand waarin

vele jongeren en hun families zich bevinden: vluchtelingenkampen en scholen worden overvallen, wegblokkades worden opgeworpen, milities gaan eenvoudigweg van deur tot deur om jongeren op te vorderen en in te lijven in hun milities.

Met andere woorden, ondanks de algemene consensus tegen de rekrutering en het gebruik van kindsoldaten blijken noch morele overwegingen noch bestaande juridische instrumenten voldoende sterk om in te gaan tegen politieke, militaire, economische of socio-culturele factoren die het gebruik van kindsoldaten in de hand werken.

Het aantal **overheden** dat gebruik maakt van kindsoldaten is amper afgenomen – van tien in de periode 2001-2004 tot negen in de periode 2004-2007: vooral het leger van Myanmar maar ook de legers van Tsjaad, de Democratische Republiek Congo, Somalië, Soedan en Oeganda hebben frequent kindsoldaten ingezet tijdens deze periode. Kinderen worden ook frequent ingezet door paramilitaire groeperingen die door de overheden worden ondersteund. Dit kon worden vastgesteld in onder andere Colombia, Sri Lanka, Zimbabwe of Soedan. Landen zoals Myanmar, Tsjaad, de Democratische Republiek Congo, Soedan of Sri Lanka, hebben het Aanvullende Protocol bij het Kinderrechtenverdrag ondertekend, maar blijven desalniettemin ofwel kinderen rekruteren ofwel steun verlenen aan gewapende groeperingen die kindsoldaten gebruiken op het eigen grondgebied of in buurlanden.¹³

Ook **rebellengroeperingen** gaan onverminderd door met het rekruteren en inzetten van kindsoldaten. Gewapende groeperingen in minstens 24 conflictsituaties hebben de afgelopen vier jaar gebruik gemaakt van kindsoldaten.¹⁴ Vele van deze bewegingen blijven tot nu toe ongevoelig voor internationale politieke en diplomatieke druk, en rebellenleiders laten zich nog te weinig afschrikken door een eventuele veroordeling omwille van de rekrutering of het gebruik van kindsoldaten.¹⁵

Uitdagingen voor de toekomst: aanpakken van de straffeloosheid, aanpakken van faciliterende factoren zoals armoede en onderontwikkeling, en versterken van de reïntegratie van voormalige kindsoldaten

Het moge duidelijk zijn dat de grote uitdagingen voor de komende jaren er in zullen bestaan om de



uitgevaardigde instrumenten, verklaringen en richtlijnen te vertalen tot maatregelen die een concrete verbetering betekenen voor het leven van de (mogelijke) slachtoffers: kinderen en hun families in conflictgebieden. Bijkomende inspanningen zijn nodig op verschillende niveaus.

Individen en organisaties die zich schuldig maken aan het rekruteren en inzetten van kindsoldaten moeten worden aangepakt. Initiatieven die een **einde maken aan de straffeloosheid** voor het rekruteren van kinderen moeten verder worden ondersteund. De activiteiten van het International Strafhof – in het bijzonder het proces tegen Thomas Lubanga, en de aanhoudingsbevelen tegen vier leden van het *Lord's Resistance Army* – en het Speciaal Tribunaal voor Sierra Leone – in het bijzonder het proces tegen Charles Taylor en de veroordeling van drie leden van het AFRC, – tonen aan dat de straffeloosheid niet meer geldt voor personen die worden beschuldigd van het gebruiken en rekruteren van kindsoldaten, welke hun rang ook moge zijn.

Toch blijven dergelijke veroordelingen vooralsnog beperkt tot een paar *high-profile* figuren in een beperkt aantal landen. Om van de uitzondering de regel te maken moet de nationale rechtspraak in de landen met kindsoldaten worden geactiveerd. De noodzakelijke capaciteit hiervoor ontbreekt echter in veel gevallen, waardoor het de verantwoordelijkheid wordt van de internationale gemeenschap om technische en financiële ondersteuning te geven aan *justice-sector reform*, zodat de nationale rechtsspraak plaats kan vinden op een manier die de internationale regels voor een eerlijk proces en een billijke bestraffing respecteert. Dit is vooralsnog onvoldoende het geval.

Het proces tegen Thomas Lubanga maakt duidelijk welke impact dit kan hebben op voormalige kindsoldaten die komen getuigen tegen hun vroegere leiders. Velen vrezen dat een dergelijke getuigenis hun eigen veiligheid en die van hun familie in gevaar brengt, en dat dit hun eigen reïntegratie in de maatschappij kan bemoeilijken. Belangrijk is dat rekening wordt gehouden met de positie van het kind zelf. Het kind is in de eerste plaats slachtoffer, en dient de juiste begeleiding te krijgen om de door hem/haar gepleegde feiten te kunnen plaatsen en verwerken. Waarheidscommissies die zoals in Sierra Leone, Oost-Timor en Liberia de problematiek van de kindsoldaten mee hebben opgenomen in hun activiteiten, kunnen hierbij helpen. Ze moeten worden gezien als een aanvulling op de meer formele vormen van rechtsspraak, geen vervanging ervan. In het meer

informele en participatieve kader van deze zittingen blijkt zich veel beter te lenen om kinderen sneller hun verhaal te laten vertellen en te laten getuigen over de misdaden waarvan ze het slachtoffer werden.

Via de activiteiten van de Speciale Rapporteur inzake Kinderen en Gewapende Conflicten van de Veiligheidsraadwerkgroep *Kinderen en Gewapende Conflicten* heeft ook de VN een belangrijke rol te spelen. Het monitoring- en rapporteringsmechanisme, opgericht in 2005 door resolutie 1612¹⁶ laat toe om op regelmatige basis te rapporteren over het gebruik van kindsoldaten en de andere vijf grove schendingen tegen de rechten van kinderen in gewapende conflicten¹⁷, informatie die nadien kan worden gebruikt door de Veiligheidsraadwerkgroep *Kinderen en Gewapende Conflicten* en eventueel de Veiligheidsraad zelf om actie te ondernemen tegen personen en organisaties die kindsoldaten blijven rekruteren en inzetten. Dit *naming and shaming* mechanisme kan wel nog verder worden versterkt. Wij denken hierbij zowel aan het versterken van de inzameling van informatie op het terrein zelf, als aan de maatregelen die worden genomen binnen de Veiligheidsraad op basis van deze informatie. We stellen vast dat het binnen de Veiligheidsraad vaak moeilijk is om eensgezindheid te bereiken over de te nemen maatregelen, zeker wanneer er sprake is van vergaande maatregelen zoals gerichte sancties, embargo's of juridische stappen waardoor concrete maatregelen vaak achterwege blijven of te lang op zich laten wachten.

Het aanpakken van de straffeloosheid alleen is niet voldoende om de problematiek van de kindsoldaten aan te pakken. Er moet evenveel aandacht worden gegeven aan het wegwerken van de **contextuele factoren** die de rekrutering en het gebruik van kindsoldaten in de hand werken.

Kinderen worden ingelijfd als kindsoldaat omdat de gewapende groep die hen rekruteert overtuigd is van hun nut: ze zijn goedkoop, betrouwbaar en kennen geen angst. De directe deelname van kinderen aan oorlog en geweld is evenwel enkel mogelijk dankzij de proliferatie van kleine en lichte wapens. Deze wapens zijn goedkoop, licht en eenvoudig te bedienen, zelfs voor de allerkleinsten. De combinatie lichte wapens en kindsoldaten biedt eender welke gewapende groepering, krijgshoofd of *conflict entrepreneur* – zelfs de zwakste of minst populaire – de mogelijkheid om zonder een al te grote investering een beduidende gevechtscapaciteit uit te bouwen. Dergelijke niet-statelijke gewapende groeperingen vormen de grootste uitdaging. Ze hechten weinig belang aan de internationale rechtsregels ter bescherming van kinderen



in gewapende conflicten, voelen zich er niet door gebonden, en beschouwen daarentegen het uitbouwen van een efficiënte gevechtscapaciteit als een veel belangrijkere prioriteit. Een aangepaste strategie is nodig om dergelijke groeperingen te overtuigen te stoppen met het rekruteren en gebruiken van kindsoldaten. Het afkondigen van wapenembargo's vormt hierin een onontbeerlijk onderdeel.

Daarnaast spelen ook armoede, onderontwikkeling en sociale ongelijkheid een belangrijke rol omdat ze vaak een gunstig klimaat creëren voor sociale spanningen en gewelddadig conflict, die op hun beurt dan weer resulteren in verdere armoede, onderontwikkeling en ongelijkheid. Kinderen zijn hiervan het voornaamste slachtoffer. Ongeveer de helft van alle kinderen in de wereld hebben geen verzekerde toegang tot voedsel, drinkbaar water, huisvesting, onderwijs of medische zorgen. Twee op de drie kinderen groeien op in een conflictsituatie. En 41% van alle vluchtelingen en 36 % van alle IDP's zijn kinderen.¹⁸ In deze omstandigheden lopen kinderen een heel groot risico om slachtoffer te worden van allerlei misbruiken zoals seksueel geweld, mensenhandel, kinderarbeid of het gebruik als kindsoldaat. Kinderen en jongeren die opgroeien in dergelijke omstandigheden vormen een gedroomd reservoir van waaruit gewapende groeperingen nieuwe leden rekruteren. Vooral kinderen in vluchtelingenkampen, straatkinderen of kinderen uit de armere delen van de samenleving zijn bijzonder kwetsbaar. Hierbij is er niet steeds sprake van gedwongen rekrutering of ontvoering. Bij gebrek aan onderwijs, werkgelegenheid en valabele toekomstperspectieven kiezen ook veel kinderen die in deze omstandigheden opgroeien ervoor om toe te treden tot de gewapende groep of het leger. De strijd tegen het gebruik van kindsoldaten is dus ook een strijd tegen armoede, onderontwikkeling, sociale ongelijkheid en slecht bestuur. Ontwikkelingshulp, armoedebestrijding of corruptiebestrijding zijn cruciale elementen van de conflictpreventie. Ze verzachten sociale spanningen, werken ongelijkheid weg en creëren kansen voor de jongere generaties. Dit geldt evenzeer voor de demobilisatie en reïntegratie van kindsoldaten in post-conflict situaties. Het stimuleren van de socio-economische ontwikkeling komt ten goede aan de algemene maatschappijheropbouw, en dus ook aan de gedemobiliseerde kindsoldaten die opnieuw een plaats moeten vinden in de samenleving. Enkel door te blijven investeren in het versterken van de sociale en economische positie van jongeren en de gemeenschappen waarin ze opgroeien, kan hun reïntegratie succesvol zijn. Enkel door jongeren concrete kansen te geven in hun eigen gemeenschap, kan de risicogroep voor

rekrutering en her-rekrutering worden beperkt.

Maar ook de **demobilisatie en reïntegratie** van kindsoldaten is voor verbetering vatbaar. De reïntegratie van kindsoldaten is een proces van lange adem en multidisciplinair van aard. Ex-kindsoldaten hebben vaak medische en psychologische begeleiding nodig en er moet werk worden gemaakt van hun economische reïntegratie in de samenleving (onderwijs, beroepsopleiding, werkgelegenheid) én van hun sociale reïntegratie (terugkeer naar de familie en/of gemeenschap). Om de duurzame reïntegratie van kindsoldaten te verzekeren is er dus niet alleen langdurige financiële steun nodig maar ook een nauwkeurige coördinatie en samenwerking tussen de verschillende lokale en internationale organisaties die in dit proces een rol te spelen hebben. Dikwijls gaat het hierbij mis. Een treffend voorbeeld is het DDR programma in de Democratische Republiek Congo, waar moeilijkheden inzake budget, planning en management uiteindelijk als resultaat hadden dat 14.000 ex-kindsoldaten – dit is 50% van alle kindsoldaten – amper steun kregen tijdens hun reïntegratie, een factor die ongetwijfeld mee het gemak van de her-rekrutering eind 2008 kan verklaren.¹⁹

Kindsoldaten hebben specifieke noden en behoeften, en deze vallen niet noodzakelijk samen met de noden en behoeften van andere strijders die eveneens moeten worden gedemobiliseerd en gereïntegreerd. Kindsoldaten dienen dus een aparte behandeling te krijgen. Tot nu toe gebeurde dit niet genoeg, en vond de reïntegratie van kindsoldaten plaats als onderdeel van de algemene DDR-programma's die onvoldoende aandacht hadden voor de specifieke noden van kindsoldaten en hen onvoldoende voorbereidden op een terugkeer naar het gewone leven. Meisjes blijven de grootste verliezers. In de DRC was slechts 12% van alle gedemobiliseerde kindsoldaten meisjes, terwijl geschat werd dat 40% van alle kindsoldaten in de DRC meisjes waren.²⁰ Tienduizenden meisjes blijven onzichtbaar voor de officiële demobilisatie en reïntegratie activiteiten. Het is niet zo dat hun behoeften niet worden erkend maar veelal verkiezen ze om in alle anonimiteit terug te keren naar hun dorps- en familiegemeenschap, waarbij hun complexe medische, psycho-sociale en economische behoeften onbeantwoord bleven, en waardoor ze, zeker wanneer ze moeder zijn geworden, kwetsbaar blijven voor stigmatisering en verstoting door hun familie en gemeenschappen.

De demobilisatie en reïntegratie van kindsoldaten is geen *top-down* gecentraliseerd proces, maar een *bottom-up* proces waaraan de jongeren zelf en de ge-



meenschappen waarin ze moeten worden gereïntegeerd actief aan deelnemen. Al te vaak echter worden beslissingen genomen boven de hoofden van de betrokkenen zelf, waardoor vaak goedbedoelde interventies niet het beoogde resultaat bereiken. De actieve rol van lokale organisaties is enorm belangrijk, ze zijn het kanaal waarlangs brede lagen van de lokale bevolking kunnen worden gesensibiliseerd over de negatieve gevolgen van het gebruik van kindsoldaten. De activiteiten van de Congolese Coalitie tegen het gebruik van kindsoldaten zijn hiervan een goed voorbeeld. Eind 2008, toen het conflict in het oosten van Congo in alle hevigheid oplaaide en ook de rekrutering van kindsoldaten sterk toenam, werd een radiospot gelanceerd waarin niet alleen werd opgeroepen om alle kindsoldaten te bevrijden, maar ook uitgelegd hoe lokale gemeenschappen en individuen kinderen kunnen beschermen tegen rekrutering door gewapende groeperingen. De spot werd in november en december 2008 dagelijks uitgezonden in het Frans en Swahili op tien verschillende zenders, waaronder de door de MONUC gefinancierde en algemeen beluisterde radio OKAPI. Verschillende leden van de Congolese Coalitie tegen het gebruik van kindsoldaten zijn ook actief betrokken in de eigenlijke demobilisatie en reïntegratie van kindsoldaten. Ze onderhandelen met rebellenleiders om de vrijlating van de kindsoldaten in hun rangen te bekomen, ze runnen demobilisatie-kampen, en ze helpen met de hereniging van de ex-kindsoldaat met zijn/haar familie en/of gemeenschap. Velen zijn ook de ogen en de oren die de informatie aanleveren binnen het monitoring- en rapporteringsmechanisme van de VN. Projecten en organisaties die werken op het lokale niveau verdienen dan ook alle steun die ze kunnen krijgen.²¹

Noten

- 1 Tim Bogaert is medewerker geweldpreventie bij Pax Christi Vlaanderen, en coördinator van de Belgische Coalitie tegen het Gebruik van Kindsoldaten.
- 2 Acte d'Engagement, Goma 23 Januari 2008.
- 3 Report of the Secretary-General on children and armed conflict in the Democratic Republic of the Congo. S/2008/693. 10 november 2008. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/595/42/PDF/N0859542.pdf?OpenElement>.
- 4 Amnesty International. Democratic Republic of Congo: North Kivu: No end to war on women and children. September 2008. <http://www.amnesty.org/en/library/info/AFR62/005/2008/en>.
- 5 De Belgische Coalitie tegen het Gebruik van Kindsoldaten bestaat uit Amnesty International, Plan België, UNICEF België, VICngo en Pax Christi Vlaanderen.
- 6 De rode hand staat symbool voor de strijd tegen de rekrutering en gebruik van kindsoldaten.
- 7 "La Belgique reste déterminée à continuer à œuvrer, de façon concrète et en partenariat avec tous les pays et organisations intéressés, pour que les enfants ne soient plus, durant les conflits, recrutés, violés, tués, privés d'éducation et dépossédés de leur enfance même, pour ensuite être abandonnés à leur sort et stigmatisés une fois la paix revenu. La Belgique continuera à s'investir dans la réalisation de cet objectif." Karel De Gucht, vice-premier en federaal minister van buitenlandse zaken, toespraak tijdens de afsluiting van de Rode Handen Campagne. 5 februari 2009, Brussel, Paleis der Academiën.
- 8 Charles Michel, federaal minister van ontwikkelingssamenwerking, toespraak tijdens de afsluiting van de Rode Handen Campagne. 5 februari 2009, Brussel, Paleis der Academiën.
- 9 Global Report 2008.
- 10 Ban Ki-moon, Remarks at the culminating event of the Red Hand Day Campaign, New York, 12 februari 2009.
- 11 Amnesty International. Democratic Republic of Congo: North Kivu: No end to war on women and children. September 2008. <http://www.amnesty.org/en/library/info/AFR62/005/2008/en>
- 12 The Christmas Massacres. LRA attacks on Civilians in Northern Congo. Human Rights Watch Report, 16 februari 2009; <http://www.hrw.org/en/reports/2009/02/16/christmas-massacres-0>.
- 13 Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, *Child Soldiers: Global Report* 2008, 2008, 17-22.
- 14 Dit zijn Afghanistan, Bhutan, Burundi, de Centraal-Afrikaanse Republiek, Tsjad, Colombia, Ivoorkust, Democratische Republiek Congo, India, Indonesië (Aceh), Irak, Israël en de Bezette Palestijnse gebieden, Libanon, Liberia, Myanmar, Nepal, Nigeria, Pakistan, Filippijnen, Somalië, Sri Lanka, Soedan, Thailand, Oeganda.
- 15 Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, *Child Soldiers: Global Report* 2008, 2008, 22-27.
- 16 S/RES/1612 (2005), Adopted by the Security Council at its 5235th meeting, on 26 July 2005.
- 17 Deze zijn: seksueel geweld tegen kinderen, aanvallen tegen scholen en ziekenhuizen, ontvoeren van kinderen, het ontzeggen van humanitaire hulp aan kinderen; en het doden en verwonden van kinderen.
- 18 UNICEF, *Progress for Children: A World Fit for Children Statistical Review*, 2007. http://origin-www.unicef.org/progressforchildren/2007n6/index_41851.htm.
- 19 Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, *Child Soldiers: Global Report* 2008, 2008, 110.
- 20 Coalition to Stop the Use of Child Soldiers, *Child Soldiers: Global Report* 2008, 2008, 110.
- 21 Gesprek met Héloïse Ruadel, Program Manager Great Lakes and Horn of Africa, Coalition to Stop the Use of Child Soldiers.



OPINIE

De *League of Democracies*: enkele beschouwingen

door Cécile VANDEWOUDE

Assistent Internationaal Publiekrecht UGent

Inleiding

Op 20 januari werd met Barack Obama de vierenvertigste president van de Verenigde Staten ingehuldigd. Verwacht wordt dat de Obama-administratie andere accenten zal leggen dan zijn voorganger George W. Bush in het buitenlands beleid van de VS. Reeds tijdens de campagne belofte Obama a *new dawn of American leadership* gekenmerkt door een grotere nadruk op diplomatie en multilateralisme.¹ “America cannot meet the threats of this century alone, and the world cannot meet them without America. We can neither retreat from the world nor try to bully it into submission. We must lead the world, by deed and by example. The mission of the United States is to provide global leadership grounded in the understanding that the world shares a common security and a common humanity”.²

Ditzelfde inzicht vonden we ook terug bij tegenstander senator John McCain. Ook hij bepleitte de noodzaak van multilateralisme. In dit artikel blijven we stilstaan bij een van de meest besproken voorstellen van John McCain om internationale vrede en veiligheid te bewerkstelligen, met name het voorstel om een *League of Democracies* (een *Bond van Democratieën*) op te richten.

Het idee om een Bond van Democratieën op te richten is oorspronkelijk niet afkomstig van McCain. Het idee werd al verdedigd door invloedrijke academici en politieke adviseurs van zowel democratische als republikeinse zijde zoals Ivo Daalder en James Lindsay, John Ikenberry en Anne-Marie Slaughter and Robert Kagan.³ Niet alle *scholars* definiëren de *League of Democracies* of de *Concert of Democracies* op dezelfde manier.⁴

Dit artikel zal het voorstel van John McCain inhoudelijk bespreken en grondig analyseren. Wanneer nodig zal het ook inhoudelijk worden vergeleken met de andere bestaande voorstellen. De uiteindelijke conclusie van dit artikel zal zijn dat het voorstel om een Bond van Democratieën op te richten zoals inge-

vuld door McCain onhaalbaar is. Desondanks kan het als een zeer waardevol voorstel worden beschouwd.

Een Bond van Democratieën zoals gedefinieerd door John McCain

McCain vermeldde het idee om een Bond der Democratieën op te richten voor het eerst in 2007.⁵ Later in 2008 zwakte hij zijn initieel voorstel af.⁶

In 2007 stelde McCain de oprichting van een Bond van Democratieën voor als een mogelijkheid om het hoofd te kunnen bieden aan de globale problemen waarmee de Verenigde Staten (en de rest van de wereld) worden geconfronteerd en zullen worden in de eenentwintigste eeuw zoals het internationaal terrorisme, de verdere verspreiding van massavernietigingswapens, en de aanwezigheid van falende Staten en schurkstaten (i.e. een gebrek aan democratie). McCain schoof als enige oplossing naar voor een terugkeer naar het principe van multilateralisme, met name het besef dat dergelijke globale problemen niet alleen door de VS kunnen worden aangepakt. McCain steunde zijn argumentatie op de ervaring opgedaan tijdens de Koude Oorlog, welke ook niet gewonnen werd door de Verenigde Staten alleen, maar dankzij een sterke transatlantische solidariteit die werd aangevuld door partnerships met andere landen. McCain verwijst naar de toenmalige frontvorming van de Westerse landen tegen het communisme als de *democratische solidariteit*.⁷

McCain argumenteerde dat er nu nood is aan een analoge solidariteit. Nu worden we weliswaar wereldwijd niet geconfronteerd met het oprukkende communisme, maar wel met de hierboven vermelde grensoverschrijdende problemen die een internationale aanpak vereisen.⁸ McCain argumenteerde dat de internationale organisaties en partnerships die zich bezighouden met deze problemen even mondiaal dienen te zijn dan de uitdagingen zelf. Hij verwijst hier naar de samenstelling van de NAVO-troepenmacht in Afghanistan, welke bestaat zowel uit solda-



ten van NAVO lidstaten, maar ook uit strijdkrachten van Australië, Japan, Nieuw Zeeland, de Filipijnen en Zuid Korea.⁹ Deze samenwerking is *ad hoc* aangezien de strijdkrachten geen deel uitmaken van een gemeenschappelijke structuur. Zij werken niet systematisch samen en vergaderen ook niet regelmatig om diplomatieke en economische strategieën te ontwikkelen voor de gezamenlijke problemen waarmee ze worden geconfronteerd (zoals de strijd tegen het internationaal terrorisme).¹⁰ Volgens McCain dient deze lacune opgevuld te worden door een nieuwe internationale mondiale organisatie die bestaat uit gelijkgestemde Staten die willen werken aan de verwezenlijking van eenzelfde doel, met name een voortdurende toestand van wereldvrede. Deze *Bond van Democratieën* zou de meer dan honderd democratieën verspreid over de verschillende continenten verenigen.¹¹

De Bond van Democratieën zou als het ware verder bouwen op de idee van NAVO, welke reeds het belang van internationale samenwerking erkent en ook toepast. De NAVO onderhoudt verschillende partnerships met wat McCain omschrijft als de belangrijkste democratieën uit Azië en de andere werelddelen¹², met name *Partnership for Peace*, de *Mediterranean Dialogue*, de *Istanbul Cooperation Initiative*, de *Euro-Atlantic Partnership Council*, the *NATO-Ukraine Commission* en de NAVO samenwerking met contactlanden.¹³ McCain vermeldde strategisch niet het bestaande samenwerkingsverband met Rusland (de *NATO-Russia Council*), een land dat hij uitdrukkelijk bestempelde als een niet-democratie, wat zijn argument gedeeltelijk zou kunnen ondermijnen. Net zoals bij het ontstaan van de NAVO vond McCain dat de VS een voortrekkersrol moet vervullen bij het opzetten van de Bond van Democratieën. Het voorstel van Ivo Daalder en James Lindsay gaat zelfs verder op dit punt. Zij stellen voor dat de door hen voorgestelde *Concert of Democracies* zelf zou uitgroeien tot een “vehicle for helping democracies confront their mutual security challenges”.¹⁴ Men heeft duidelijk een veiligheidsorganisatie voor ogen analoog aan de NAVO. De auteurs spreken over het ontwikkelen van gemeenschappelijke doctrine, het uitvoeren van gezamenlijke training en planning en het verhogen van de interoperabiliteit tussen de verschillende legers, de politie en de veiligheidsorganisaties.¹⁵

Het mandaat van McCains Bond van Democratieën wordt breed ingevuld: “the league would be a global compact to advance our values and defend our shared interests”.¹⁶ Hierin schuilt m.i. een grote contradictie in McCains redenering. Enerzijds zegt hij

dat de bevordering van democratie in ieders belang is en dat de Bond van Democratieën de democratie moet bevorderen en helpen verspreiden zowel via economische, diplomatieke als militaire middelen. Alsook dient de nieuwe Bond van Democratieën jonge democratieën te steunen bij hun verdere ontwikkeling. Als voorbeelden van niet-democratieën verwijst hij uitdrukkelijk naar de situaties in China en Rusland. Beide landen dwarsbomen internationale pogingen om druk te zetten op dictators in Iran, Zimbabwe, Birma en andere *paria* Staten en kunnen een slecht mensenrechtenrapport voorleggen. Anderzijds zegt McCain dat het in het nationale belang is dat de Verenigde Staten op economisch en strategisch gebied samenwerkt met Rusland en China en “until China moves toward political liberalization our relationship will be based on periodically shared interest rather than the bedrock of shared values”.¹⁷

Hierin schuilt m.i. een contradictie. China en Rusland mogen niet toetreden tot de Bond want zijn geen democratie en riskeren een veroordeling of een sanctie opgelegd door de Bond van Democratieën (zie verder). Ze worden dus deels geïsoleerd. Anderzijds gaat men wel handel drijven met diezelfde landen. Dit als beleidsnorm aanvaarden stuurt geen eenduidig signaal, want men maakt een onderscheid tussen economisch belangrijke niet-democratieën en economisch zwakke niet-democratieën. Een vaak gebruikte manier om de democratie te bevorderen op het economisch vlak is het opleggen van voorwaarden tot het voeren van handel of het verschaffen van hulp (*aid conditionality*).¹⁸ China krijgt terecht veel kritiek daar zij deze voorwaarden vaak aan haar laars lapt en toch zeer profijtelijke akkoorden sluit met bepaalde Afrikaanse landen. McCain doet eigenlijk hetzelfde wat ertoe zal leiden dat de Bond van Democratieën aan geloofwaardigheid zal inboeten.

Het brede mandaat dat McCain zou toekennen aan de Bond van Democratieën is m.i. ook structureel problematisch. McCain zegt dat de Bond van Democratieën gerechtigd is om een mandaat tot het gebruik van geweld te verlenen wanneer de Veiligheidsraad geblokkeerd is.¹⁹ Aangezien het McCains opvatting is dat de nieuwe Bond geen afbreuk zal doen aan de VN blijft het systeem van collectieve veiligheid van toepassing.²⁰ Artikel 103 van het VN Handvest stipuleert dat “in geval van strijdigheid tussen verplichtingen van de leden van de VN krachtens het VN Handvest en hun verplichtingen krachtens andere internationale overeenkomsten hun verplichtingen krachtens het VN Handvest voorrang hebben”. Dus kan de Bond onmogelijk een mandaat verlenen tot het gebruik van geweld. Ook



andere interventies zoals vredeshandhaving zullen naar alle waarschijnlijkheid niet kunnen plaatsvinden aangezien deze toestemming van het gastland vereisen. Het is ten eerste betwifelbaar dat een niet-democratie aan de Bond van Democratieën de toestemming gaat geven om de democratie te komen bevorderen in eigen land. De primauteit van het VN Handvest wordt ook door de NAVO erkend. Artikel 7 van het Verdrag van Washington stipuleert dat "dit verdrag geen afbreuk doet aan en niet mag worden uitgelegd als op enige wijze afbreuk te doen aan de rechten en verplichtingen die voor de verdragspartijen die lid zijn van de VN uit het VN Handvest voortvloeien of aan de primaire verantwoordelijkheid van de Veiligheidsraad voor de handhaving van de vrede en veiligheid."

Het Princeton project²¹ erkent de primauteit van de VN, doch stelt het rapport dat de leden van de door hen voorgestelde Concert of Democracies "would have to seek approval at the United Nations first, but they would commit to accept authorization by the Concert as equally legitimate and acceptable alternative. In this sense, the creation of the Concert would follow in the tradition of the creation of NATO, which was seen as a means of achieving the goals of the UN Charter rather than undermining them".²² Deze stelling is m.i. toch enigszins problematisch. Indien men de primauteit aanvaardt van de Veiligheidsraad inzake vrede en veiligheid dan kan een mandaat verleend door hun voorgestelde *Concert of Democracies* niet beschouwd worden als evenwaardig. Ook de vergelijking met NAVO gaat niet op daar NAVO operaties steunen op een VN mandaat.

Zoals het woord het aangeeft gaat het hier niet om een organisatie met universeel lidmaatschap zoals de Volkenbond en de VN, welke (volgens McCain) inefficiënt zijn gebleken juist door hun universeel lidmaatschap i.e. de aanwezigheid van niet-democratische landen. Ter staving van deze stelling verwijst hij naar de onmogelijkheid van de Veiligheidsraad om op te treden door de houding van een van de permanente vijf leden tijdens de kwesties van Iran, Kosovo en Darfoer.²³ Een ander voorbeeld is het feit dat Soedan lid kon worden van de toenmalige Commissie Mensenrechten terwijl er een genocide aan de gang was in dat land.²⁴ De Commissie Mensenrechten is nu omgevormd tot de Mensenrechtenraad maar die heeft ook een betwist lidmaatschap.²⁵ Hoewel deze kritiek terecht is en ook internationaal erkend wordt gelooft McCain, in tegenstelling tot Obama en verschillende andere landen, niet in het hervormingsproces dat werd opgestart door voormalig

Secretaris-generaal Kofi Annan.²⁶

Het vereisen van een democratie als voorwaarde voor lidmaatschap kan een aantal problemen stellen waarop niet verder wordt ingegaan door McCain, maar die een eventuele realisering van de Bond der Democratieën kunnen dwarsbomen. Het gaat in de eerste plaats over het ontbreken van een definitie van het begrip democratie. Aan welke criteria dient een Staat te voldoen vooraleer ze als democratie kan worden beschouwd? En wie bepaalt of een staat aan deze criteria voldoet? Hierop wordt door McCain zelf geen antwoord gegeven. Door te verwijzen naar de democratische solidariteit tijdens de Koude Oorlog insinueert hij dat alle toen niet-communistische landen democratisch waren, wat niet het geval was. Robert Kagan, een van McCains adviseurs, stelt voor om de criteria te gebruiken die de Europese Unie toepast op haar kandidaat-leden.²⁷ Deze toetredingsvoorwaarden werden vastgelegd door de Europese Raad: "Het lidmaatschap vereist dat het kandidaat-land zover is gekomen dat het beschikt over stabiele instellingen die de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen, over een functionerende markteconomie alsook over het vermogen om de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de Unie het hoofd te bieden. Het lidmaatschap veronderstelt dat de kandidaten in staat zijn om de verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen, wat mede inhoudt dat zij de doelstellingen van een politieke, economische en monetaire unie onderschrijven."²⁸ Deze voorwaarden werden aangevuld tijdens de Europese Raad van Madrid, waar men stelde dat "kandidaat-leden de voorwaarden moeten scheppen om een geleidelijke en harmonische integratie mogelijk te maken, met name door de aanpassing van hun administratieve structuren".²⁹ Men kan hierbij de vraag stellen waarom niet-Europese landen *Europese normen* zouden aanvaarden als toelatingscriteria? Andere regionale organisaties bevatten ook een democratische regeringsvorm als toelatingscriterium; waarom niet die gebruiken als toelatingscriterium? Indien men de democratie als toelatingsvoorwaarde zou stellen dan zou men ook een schorsingsprocedure dienen te voorzien, zo niet dan zou men (m.i. verkeerdelijk) veronderstellen dat democratie een statisch begrip is, in de betekenis van *eens een democratie, altijd een democratie*. Concreet betekent dit dus dat de leden van de Bond van Democratieën ook zelf het voorwerp kunnen uitmaken van veroordelingen door de Bond. Het is niet ondenkbaar dat democratieën die veel belang hechten aan het principe van de soevereiniteit dit eventueel als problematisch zouden ervaren.



Het Princeton Project biedt een interessante oplossing voor dit probleem. Zij stellen dat het lidmaatschap inderdaad selectief is maar *self-selected*, waarmee men voorstelt dat het lidmaatschap niet afhankelijk zou zijn van het voldoen aan de voorwaarden vervat in een abstracte definitie van liberale democratie, maar dat lidmaatschap volgt uit de aanvaarding van de toetredingsvoorwaarden die worden gesteld door de door hen voorgestelde *Concert of Democracies*.³⁰ Deze voorwaarden zijn: "Members would have to: pledge not to use force against one another; commit to holding multi-party, free-and-fair elections at regular intervals, guarantee civil and political right for their citizens enforceable by an independent judiciary; and accept that States have a responsibility to protect their citizens from avoidable catastrophe and that the international community has a right to act if they fail to uphold it".³¹

Het gebruiken van toelatingscriteria is ook niet altijd even eenduidig. Neem het voorbeeld van Turkije. Turkije is wel democratisch genoeg om lid te zijn van de NAVO maar niet democratisch genoeg om lid te worden van de EU. Men stelt ook vast dat een aantal internationale organisaties ondanks het feit dat ze de democratie als toelatingsvoorwaarde hebben, een aantal leden tellen waarvan het democratisch karakter te betwijfelen valt. We vermelden als voorbeeld het Russisch lidmaatschap in de Raad van Europa en de Organisatie voor Vrede en Samenwerking in Europa. Vaak wensen lidstaten toe te treden tot bepaalde organisaties om zichzelf vrij te stellen van kritiek.³²

Men kan argumenteren dat het uitsluiten van niet-democratieën de effectiviteit van de Bond van Democratieën zal ondermijnen voornamelijk in zijn preventief werk aangaande het uitwerken van strategieën om de globale problemen aan te pakken. Een initiatief om de opwarming van de aarde tegen te gaan, bijvoorbeeld, heeft maar weinig zin zonder de deelname van China en Rusland. Een vreedzaam initiatief om de proliferatie van nucleaire wapens tegen te gaan zou best toch ook de steun genieten van een land zoals Iran.³³ Dit wordt betwist door andere auteurs die verwijzen naar een aantal succesvolle internationale organisaties die China en Rusland niet als lid hebben, zoals de NAVO en – tot 2001 voor wat China betreft – de Wereldhandelsorganisatie.³⁴

Los van deze structurele en praktische problemen gaat McCains voorstel uit van een aantal (m.i. verkeerdelijke) veronderstellingen. Allereerst aanvaardt het voorstel onkritisch de rechtmatigheid van een

humanitaire interventie. Nochtans is deze theorie controversieel.³⁵ Zelfs het meest geciteerde voorbeeld van een *rechtmatige* humanitaire interventie i.e. het optreden van de NAVO in Kosovo is niet onbesproken. Het voormalige Joegoslavië had als reactie hierop tegen verscheidene NAVO landen een procedure aangespannen voor het Internationaal Gerechtshof wegens het "ongoorloofd gebruik van geweld en het schenden van het grondgebied en de soevereiniteit van Joegoslavië".³⁶ Het Hof heeft zich onbevoegd moeten verklaren en heeft zich hierover dus niet ten gronde kunnen uitspreken. Bovendien wordt door McCain de bereidheid om niet langs de Veiligheidsraad te gaan overschat. Dit wordt m.i. geïllustreerd door het recent ontwikkelde begrip *responsibility to protect*, waarvan uitdrukkelijk wordt erkend dat het geen alternatieve rechtsgrond is om het gebruik van geweld te rechtvaardigen.³⁷ Indien er een meerderheid kon worden gevonden om de bevoegdheden van de Veiligheidsraad uit te breiden, waarom heeft men die kans dan niet aangegrepen bij deze onderhandelingen?

McCains voorstel aanvaardt ook onkritisch de theorie van de *democratic peace*, als gevolg waarvan men de democratische regeringsvorm als de beste en de enig mogelijke regeringsvorm beschouwt. Dit element wordt nog versterkt in het voorstel van het Princeton Project waar men stelt dat een Bond zou dienen als "the institutional embodiment and ratification of the democratic peace".³⁸ Het voorstel veronderstelt ook dat het isoleren van Staten een positieve uitwerking heeft. Nochtans wordt algemeen het tegenovergestelde aanvaard.³⁹ Verder veronderstelt men dat democratische landen gelijkdenkend zijn onder andere over kwesties zoals het gebruik van geweld. In het verleden is gebleken dat dit niet altijd het geval is.⁴⁰ We denken hierbij bijvoorbeeld aan het Frans-Duitse en Belgische protest tegen de Irak oorlog in 2003. Dit wordt ook geïllustreerd door uiteenlopend stemgedrag binnen de verschillende VN organen. Bovendien gaat McCains voorstel ervan uit dat er een bereidheid en/of capaciteit is om actief op te treden in humanitaire crisissen.⁴¹

Tot slot koestert men onrealistische verwachtingen van de nieuwe organisatie. McCain veronderstelt dat alle democratieën bereid zullen zijn om lid te worden van de Bond, terwijl het niet ondenkbaar is dat bepaalde landen zich eerder terughoudend zullen opstellen om Rusland en China niet voor de borst te stoten.⁴² Een nieuwe organisatie zal ongetwijfeld ook te maken hebben met kinderziekten. Een organisatie met meer dan 100 leden zal ook een logge besluitvormingsprocedure hebben daar besluiten via consensus



quasi onmogelijk zullen blijken. De organisatie zal ook een administratie nodig hebben en personeel. Er zullen zich ongetwijfeld ook misbruiken voordoen.

Een tegenargument dat door verschillende auteurs wordt aangehaald is het argument van de *membership benefits*. Men maakt hier de vergelijking met de Europese Unie, waarvan men zegt dat vele landen bereid zijn om de toetredingsvoorwaarden te aanvaarden door de onmiskenbare economische voordelen die men heeft als lid van de EU.⁴³ Dit argument gaat zeker op voor de EU, maar ik betwijfel de relevantie ervan in deze context. Welke concrete voordelen genieten Staten door toe te treden tot de Bond van Democratieën? Wereldvrede? Betere naleving van de mensenrechten? Men kan zich de vraag stellen of een Bond van Democratieën beter geplaatst is en dus meer kans heeft op slagen om deze voordelen te bewerkstelligen dan de VN waarvan de meeste landen al lid zijn? Op korte termijn zal m.i. de Bond meer nadelen opleveren voor de lidstaten dan voordelen zoals hierboven aangegeven.

In april 2008, na kritiek van zijn achterban, verzwakte McCain zijn voorstel.⁴⁴ De Bond van Democratieën zou een loutere informele organisatie worden waarin democratische landen samenkomen in verschillende groepen naargelang de kwestie die zal worden besproken. In dezelfde toespraak sprak hij over een coalitie van Staten die kan veranderen qua samenstelling naargelang de prioriteiten. De Bond der Democratieën zou niet gerechtvaardigd zijn om gewapend geweld te gebruiken of te rechtvaardigen.⁴⁵ Zo gedefinieerd gaat het eigenlijk over *ad hoc* coalities. Bij een dergelijk voorstel kan men zich toch afvragen wat de toegevoegde waarde daarvan is, gelet op het grote aantal organisaties dat zich nu reeds bezighoudt met de problematiek van de democratie, onder andere de *Community of Democracies*, de *Organisation Internationale de la Francophonie*, en de *Commonwealth*.

Conclusie

Het idee van een Bond van Democratieën zoals ingevuld door McCain en de bovenvermelde auteurs is m.i. onhaalbaar. Desondanks is het idee van grote waarde.

McCain brengt de problematiek van de democratiebevordering onder de internationale aandacht. Hij verdedigt de controversiële idee dat de keuze van een staat voor een bepaald politiek systeem het on-

derwerp kan vormen van internationaal debat. Hij argumenteert dat de soevereiniteit van een Staat niet kan worden ingeroepen in dit geval. Dit idee is controversieel maar kan met verve worden verdedigd vanuit het perspectief van de mensenrechten.⁴⁶ McCain argumenteert dat het gebrek aan democratie ofwel door tirannie ofwel door de afwezigheid van een centraal gezag (falende Staten) een bedreiging kan vormen voor de internationale vrede en veiligheid en als dusdanig behandeld dient te worden op het internationaal vlak.

McCains voorstel stimuleert ook het debat over de problematiek en legt veel pijnpunten bloot. Er is duidelijk een grote nood aan verder onderzoek. Op dit ogenblik bestaat er geen universeel aanvaarde definitie van het begrip democratie. Ook is er onenigheid over het statuut van de democratie. Bestaat er een recht op democratie?⁴⁷ Is dat een mensenrecht? Zo ja, wat houdt dat recht in en door wie kan dat worden afgedwongen?

De problematiek van de democratie zal één van de belangrijkste uitdagingen zijn van de eenentwintigste eeuw. Het voorstel van McCain kan als een constructieve eerste stap worden beschouwd naar een oplossing en zal ongetwijfeld een stimulans betekenen voor regionale en internationale organisaties die reeds actief bezig zijn met de problematiek.

Noten

- 1 Jim LOBE, *U.S.: Diplomacy, Multilateralism Stressed by Obama Team*, <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=44937>. Alle websites geciteerd in dit artikel werden voor het laatst geconsulteerd op 4 maart 2009.
- 2 http://usforeignpolicy.about.com/gi/dynamic/offsite.htm?zi=1/XJ&sdn=usforeignpolicy&cdn=newsissues&tm=47&f=00&su=p649.3.336.ip_&tt=11&bt=0&bts=0&zu=http%3A/www.foreignaffairs.org/20070701faessay86401/barack-obama/renewing-american-leadership.html.
- 3 Robert KAGAN, *The case for a League of Democracies*, 13 May 2008, <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=20127&prog=zgp>; Ivo DAALDER & James LINDSAY, *Democracies of the World Unite*, <http://www.the-american-interest.com/ai2/article.cfm?Id=219&MIId=6>; G. John IKENBERRY & Marie-Anne SLAUGHTER, "Forging A World of Liberty Under Law", *The Princeton Project Papers*, 27 september 2006, <http://www.princeton.edu/~ppns/report/FinalReport.pdf>, p. 26.
- 4 Zowel de 'League of Democracies' als de 'Concert of Democracies' zullen vertaald worden in het Nederlands als de 'Bond van Democratieën'.
- 5 *Special Report with Panel on the Economy and McCain's Foreign Policy Speech*, 27 maart 2008, <http://www.foxnews.com/story/0,2933,342137,00.html>; *Remarks by John McCain to the Los Angeles World Affairs Council*, 26 maart 2008, <http://www.usatoday.com/news/mememottpdf/mccain-speech-mar26.pdf>; *Senator McCain addresses the Hoover Institution on*



- US Foreign Policy, 1 mei 2007, <http://www.cfr.org/publication/13252/>; John MCCAIN, "An Enduring Peace Built on Freedom. Securing America's Future", *Foreign Affairs*, november/december 2007, tekst beschikbaar op <http://www.foreignaffairs.org/20071101faessay86602/john-mccain/an-enduring-peace-built-on-freedom.html>
- 6 Asle TOJE, *Rethinking the League of Democracies*, 19 mei 2008, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Rethinking_the_League_of_Democracies.pdf; Paul RICHTER, *McCain eases proposal for alternative to U.N.*, 21 april 2008, <http://articles.latimes.com/2008/apr/21/nation/na-league21>; Paul RICHTER, *McCain alters a Key Foreign Policy Proposal*, 26 april 2008, <http://www.startribune.com/politics/18191214.html>
 - 7 Senator McCain addresses the Hoover Institution on US Foreign Policy, 1 mei 2007, <http://www.cfr.org/publication/13252/>.
 - 8 Id.
 - 9 John MCCAIN, "An Enduring Peace Built on Freedom. Securing America's Future", *Foreign Affairs*, november/december 2007, tekst beschikbaar op <http://www.foreignaffairs.org/20071101faessay86602/john-mccain/an-enduring-peace-built-on-freedom.html>.
 - 10 Id.
 - 11 Zie de bronnen vermeld in voetnoot 5.
 - 12 John MCCAIN, "An Enduring Peace Built on Freedom. Securing America's Future", *Foreign Affairs*, november/december 2007, tekst beschikbaar op <http://www.foreignaffairs.org/20071101faessay86602/john-mccain/an-enduring-peace-built-on-freedom.html>.
 - 13 <http://www.nato.int/issues/partners/index.html>.
 - 14 Ivo DAALDER & James LINDSAY, *Democracies of the World Unite*, <http://www.the-american-interest.com/ai2/article.cfm?Id=219&MIId=6>.
 - 15 Id.
 - 16 *Special Report with Panel on the Economy and McCain's Foreign Policy Speech*, 27 maart 2008, <http://www.foxnews.com/story/0,2933,342137,00.html>; *Remarks by John McCain to the Los Angeles World Affairs Council*, 26 maart 2008, <http://www.usatoday.com/news/mmmemmotpdf/mccain-speech-mar26.pdf>.
 - 17 *Remarks by John McCain to the Los Angeles World Affairs Council*, 26 maart 2008, <http://www.usatoday.com/news/mmmemmotpdf/mccain-speech-mar26.pdf>; *Senator McCain addresses the Hoover Institution on US Foreign Policy*, 1 mei 2007, <http://www.cfr.org/publication/13252/>.
 - 18 Zie bijvoorbeeld Carlos SANTISO, "Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality", 7 *Georgetown Public Policy Review* 1 (2001).
 - 19 Senator McCain addresses the Hoover Institution on US Foreign Policy, 1 mei 2007, <http://www.cfr.org/publication/13252/>; John MCCAIN, "An Enduring Peace Built on Freedom. Securing America's Future", *Foreign Affairs*, november/december 2007, tekst beschikbaar op <http://www.foreignaffairs.org/20071101faessay86602/john-mccain/an-enduring-peace-built-on-freedom.html>.
 - 20 Senator McCain addresses the Hoover Institution on US Foreign Policy, 1 mei 2007, <http://www.cfr.org/publication/13252/>.
 - 21 Het Princeton project is een drie jaar durende project gericht op het ontwikkelen van een effectieve nationale veiligheidsstrategie voor de VS. Aan het project namen toonaangevende academici, vertegenwoordigers van de overheid, van de zakenwereld en van de non-profit sector deel. Het project werd financieel gesteund door de Ford Foundation en de Woodrow Wilson School of Public and International Affairs van Princeton University.
 - 22 G. John IKENBERRY & Marie-Anne SLAUGHTER, "Forging A World of Liberty Under Law", *The Princeton Project Papers*, 27 september 2006, <http://www.princeton.edu/~ppns/report/FinalReport.pdf>, p. 26.
 - 23 Senator McCain addresses the Hoover Institution on US Foreign Policy, 1 mei 2007, <http://www.cfr.org/publication/13252/>. McCain wordt daarin gesteund door onder andere G. John IKENBERRY & Marie-Anne SLAUGHTER, "Forging A World of Liberty Under Law", *The Princeton Project Papers*, 27 september 2006, <http://www.princeton.edu/~ppns/report/FinalReport.pdf>, p. 25.
 - 24 Nils DE MOOIJ, "Kill the UN: McCain's League of Democracies als antwoord op de vragen van de 21ste eeuw", *Internationale Spectator*, Jaargang 62 nr. 10, oktober 2008
 - 25 General Assembly Resolution establishing the Human Rights Council (A/RES/60/251), 3 April 2006 en de verklaringen afgelegd door de Verenigde Staten naar aanleiding van de stemming over deze resolutie (A/60/PV.72).
 - 26 A More Secure World: our shared responsibility (A/59/565) ; In Larger Freedom: Toward Development, Security and Human Rights for all (A/59/2005); Asle TOJE, *Rethinking the League of Democracies*, 19 mei 2008, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Rethinking_the_League_of_Democracies.pdf.
 - 27 Robert KAGAN, *The case for a League of Democracies*, 13 May 2008, <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=20127&prog=zgp>.
 - 28 Conclusies van het voorzitterschap, Raad van Europa in Kopenhagen, 21 en 22 juni 1993, (Doc/93/3), http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/nl/ec/72923.pdf.
 - 29 Conclusies van het voorzitterschap, Raad van Europa in Madrid, 15 en 16 december 1995, (Doc/95/9), http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/nl/ec/00400-C.NL5.htm
 - 30 G. John IKENBERRY & Marie-Anne SLAUGHTER, "Forging A World of Liberty Under Law", *The Princeton Project Papers*, 27 september 2006, <http://www.princeton.edu/~ppns/report/FinalReport.pdf>, p. 26.
 - 31 Id.
 - 32 Zie de verklaringen afgelegd door de Verenigde Staten naar aanleiding van de stemming over resolutie A/RES/60/251 (A/60/PV.72) vermeld in voetnoot 10.
 - 33 Asle TOJE, *Rethinking the League of Democracies*, 19 mei 2008, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Rethinking_the_League_of_Democracies.pdf.
 - 34 Ivo DAALDER & James LINDSAY, *Democracies of the World Unite*, <http://www.the-american-interest.com/ai2/article.cfm?Id=219&MIId=6>.
 - 35 *The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, www.iciss.ca/menu-en.asp, p. 2.
 - 36 IGH, "Legality Of Use of Force" (Servie en Montenegro/België); (Servië en Montenegro/Canada); (Servië en Montenegro/Frankrijk); (Servië en Montenegro/Duitsland); (Servië en Montenegro/Italië); (Servië en Montenegro/Nederland); (Servië en Montenegro/Portugal); (Servië en Montenegro/Spanje); (Servië en Montenegro/VK); (Servië en Montenegro/VS), beschikkingen van 2 juni 1999, I.C.J. Rep. 1999, 124 Cases I.B.34.
 - 37 *The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, www.iciss.ca/menu-en.asp.
 - 38 G. John IKENBERRY & Marie-Anne SLAUGHTER, "Forging A World of Liberty Under Law", *The Princeton Project Papers*, 27 september 2006, <http://www.princeton.edu/~ppns/report/FinalReport.pdf>, p. 25.
 - 39 A. VERHOEVEN, "How Democratic Need European Union Members Be? Some Thoughts After Amsterdam", 12 *E.L.Rev.* 217 (1998).
 - 40 Zie contra Ivo DAALDER & Robert KAGAN, *The Next Intervention*, 6 augustus 2007, <http://www.washingtonpost.com/>



- wp-dyn/content/article/2007/08/05/AR2007080501056.html.
- 41 Hij geeft dit ook toe in *Senator McCain addresses the Hoover Institution on US Foreign Policy*, 1 mei 2007, <http://www.cfr.org/publication/13252/>.
 - 42 Asle TOJE, *Rethinking the League of Democracies*, 19 mei 2008, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Rethinking_the_League_of_Democracies.pdf.
 - 43 Ivo DAALDER & James LINDSAY, *Democracies of the World Unite*, <http://www.the-american-interest.com/ai2/article.cfm?Id=219&Mid=6>; Robert KAGAN, *The case for a League of Democracies*, 13 May 2008, <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=20127&prog=zgp>.
 - 44 Asle TOJE, *Rethinking the League of Democracies*, 19 mei 2008, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Rethinking_the_League_of_Democracies.pdf; Paul RICHTER, *McCain eases proposal for alternative to U.N.*, 21 april 2008, <http://articles.latimes.com/2008/apr/21/nation/na-league21>; Paul RICHTER, *McCain alters a Key Foreign Policy Proposal*, 26 april 2008, <http://www.startribune.com/politics/18191214.html>.
 - 45 Id.
 - 46 Deze stelling wordt ook verdedigd in *The Responsibility to Pro-*

tect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, www.iciss.ca/menu-en.asp; W. Michael REISMAN, "Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law", in Gregory FOX & Brad ROTH (eds), *Democratic Governance and International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, p. 239-258.

- 47 Zoals geargumenteed wordt door onder andere Thomas Franck en Gregory Fox. Zie Thomas FRANCK, "The Emergence of a Right to Democratic Governance", 86 *Am. J. Int'l L.* 46 (1992); Thomas FRANCK, "The Democratic Entitlement", 29 *U. Rich. L. Rev.* 1 (1994-1995); Thomas FRANCK, "Democracy as a Human Right", 26 *Stud. Transnat'l Legal Pol'y* 73 (1993); Thomas FRANCK, "Legitimacy and the Democratic Entitlement", in Gregory FOX & Brad ROTH (eds), *Democratic Governance and International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, p. 25; Gregory H. FOX, "The right to Political Participation in International Law", 17 *Yale J. Int'l L.* 539 (1992).

Actualiteit:

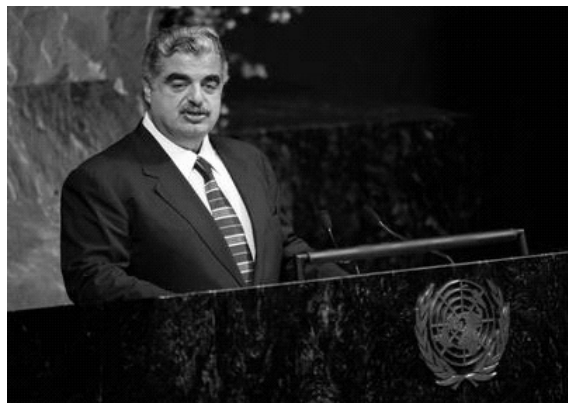
Het Libanon-tribunaal: hoop voor een verscheurd land

door Emiel JURJENS ¹

Om 12:55 op 14 maart 2005 stond de Libanese geschiedenis heel even stil. Dat was het moment waarop de bom ontplofte die de Libanese zakenman en politicus Rafik Hariri doodde. Nog 21 omstanders en metgezellen van Hariri overleefden de ontploffing ook niet. Naar aanleiding van deze daad, die rond de wereld grote opschudding veroorzaakte, zette de VN het Bijzonder Tribunaal voor Libanon (het Libanon-tribunaal) op. In dit artikel zal ik het Libanon-tribunaal in een brede context plaatsen, zijn intrigerende ontstaansgeschiedenis uitleggen en enkele van zijn unieke aspecten bespreken.

Libanon en Hariri: onontkoombaar verbonden

Rafik Hariri werd in 1944 geboren en groeide op in een gemiddeld gezin, maar zijn ambities waren geenszins gemiddeld. Hij had een grote interesse in financiën en politiek en begon boekhoudkunde te studeren aan de Arabische Universiteit te Beiroet. Om zijn gezin te kunnen onderhouden deed hij echter al snel wat veel Libanezen deden (en nog steeds doen): hij zocht een lucratieve baan in het nabije Saoedi-Arabië. Na een moeilijk begin keerde het tij zich in het midden van de jaren '70, toen hij verschillende grote opdrachten kreeg in de sfeer van het onroerend goed. Zijn werk leverde hem de gunsten op van de Saoedische koning Khaled, en zou hem later in contact brengen met vele andere grote namen, waaronder de toenmalige premier van Frankrijk, Jacques Chirac. Dit wakkerde ongetwijfeld zijn politieke ambities aan, maar hij werd pas een prominent en gerespecteerd politicus aan het einde van de jaren '80.²



Rafik Hariri Photo # 67340 UN Photo/Greg Kinch

Terwijl Hariri multimiljardair werd in Saoedi-Arabië raasde een verschrikkelijke burgeroorlog door zijn geboorteland Libanon. Gedurende grofweg 15 jaar, van 1975 tot 1990, was er vrijwel onophoudelijk een chaotische en onoverzichtelijke strijd tussen een groot aantal groepen in de Libanese samenleving. Zeker was in elk geval dat het conflict werd aan-



gewakkerd door een breder conflict in de regio: Libanon werd gebruikt als een slagveld op afstand door partijen als Israël, de PLO en Syrië. Het land was bij uitstek geschikt voor zo'n gevecht omdat het al sinds mensenheugenis een grote diversiteit aan religieuze groepen kende, met de daarbij behorende spanningen. Libanon erkent maar liefst 17 verschillende religieuze groepen, die voornamelijk verschillende denominaties zijn van het christendom en de Islam. Echter, de allianties die de verschillende groepen met elkaar sloten in de burgeroorlog waren lang niet altijd gebaseerd op deze religieuze scheidslijn. Naarmate de jaren '80 vorderden groeide het conflict in intensiteit en raakte Hariri, zelf een Soenniet, betrokken bij de onderhandelingen voor een vredesbestand. Hariri had dit bestand, het zogeheten Ta'if akkoord, mede opgesteld en vormde de diplomatieke spil van de onderhandelingen. Het Ta'if akkoord zou de politieke balans in Libanon veranderen ten gunste van de moslims en diende de burgeroorlog te beëindigen. De uiteindelijke ratificatie van het akkoord in 1989 door alle partijen was het hoogtepunt van Hariri's langzame opmars in de Libanese politiek gedurende de jaren '80.

Voor een beter begrip van de ontwikkelingen die later zullen volgen is het van belang om inzicht te hebben in het precaire Libanese politieke systeem, dat gebaseerd is op het verdelen van machtsposities onder de verschillende religieuze groepen. De president dient altijd een Maroniet te zijn (christelijk), de premier een Soennitische moslim en de voorzitter van het parlement een Sjiietische moslim. Een voorname en controversieel onderdeel van het Ta'if akkoord was dat de macht van de president werd ingeperkt en dat de premier en de voorzitter van het parlement relatief meer macht kregen. Hierdoor zou de politieke machtsverhouding tussen christenen en moslims in de Libanese samenleving weer worden rechtgetrokken, omdat de laatste groep aanzienlijk in aantal was gegroeid sinds de oorspronkelijke afspraken.

Nadat de burgeroorlog was afgelopen kreeg Syrië aanzienlijke invloed in Libanon op economisch, politiek en militair gebied. Syrië trachtte de drie hoge posities te vullen met sympathisanten van zijn regime, hetgeen gedurende de jaren '90 grotendeels slaagde. Toen echter in 1998 rond de verkiezing van de door Syrië gesteunde presidentskandidaat Emile Lahoud problemen ontstonden, trad Hariri terug als premier. Hij zou in 2000 herkozen worden. In de periode die vanaf dat moment aanbrak, kreeg hij steeds minder gedaan in Syrië en eind 2004 was een soort koude oorlog tussen Syrië en Hariri in volle gang. Op

dat moment was Emile Lahoud president en Nabih Berri, ook een door Syrië gesteunde politicus, voorzitter van het parlement. In oktober 2004 was er sprake van een verlenging van de ambtstermijn van president Lahoud, iets waar Hariri mordicus tegen was. Hij werd gesommeerd om op het matje te komen bij de Syrische president Bashar al-Assad en van deze bijeenkomst wordt verslag gedaan in een VN-rapport dat later verscheen. De zoon van Hariri, Saad Hariri, vertelt hierin het volgende:

"Ik sprak met mijn vader, wijlen Rafik Hariri, over de verlenging van de ambtstermijn van president Emile Lahoud. Hij vertelde dat president Bashar Assad hem bedreigd had, en had gezegd: 'Dit is wat ik wil. Als je denkt dat jij en president Chirac Libanon gaan besturen, heb je het bij het verkeerde eind. Dat gaat niet gebeuren. Ik ben president Lahoud. Hij doet wat ik hem zeg. Deze verlenging zal plaatsvinden, anders sla ik Libanon op jouw hoofd en dat van Walid Jumblatt kapot!' "³

Het is niet bewezen dat president Assad dit dreigement heeft uitgevoerd. Wel trad Hariri kort daarna terug als premier, en bereidde zich voor op de volgende verkiezingen die in 2005 zouden plaatsvinden. Wat zeker is, is dat in elk geval *iemand* besloot om Hariri uit de weg te ruimen.

Op 14 februari 2005 reed een zwaar gepantserd konvooi, met in het midden de auto met Rafik Hariri erin, door Beiroet. De route leidde langs één van de mooiste plekken van Beiroet, met weids uitzicht over de zee, geflankeerd door een groot hotel van wereldklasse. De auto's in het konvooi waren allemaal uitgerust met apparatuur die radiosignalen stoorde, zodat er geen bommen met een afstandsbediening konden worden geactiveerd. Op nog steeds onduidelijke wijze wist iemand toch een bom te activeren die, naar schattingen van bomexperts, een explosieve kracht van 1.000 kilo TNT had. Vanaf dat moment was Rafik Hariri niet meer, evenals 21 anderen die zich in de nabije omgeving bevonden.

De VN en het onderzoek naar de moord op Hariri

Direct na deze aanval was er een staat van grote verwarring. Een aantal overheidsorganen werkten langs elkaar heen, er werd lang (en slordig) gezocht naar overlevenden en er werd onzorgvuldig met bewijsmateriaal omgesprongen. Kofi Annan, op dat moment de Secretaris-generaal van de VN, zag genoeg reden om na 10 dagen een VN-onderzoeksmissie naar Bei-



roet te sturen. Deze werd geleid door de Ierse politie-man Peter FitzGerald en bracht een maand later een vernietigend rapport uit over de kwaliteit van het Libanese onderzoek naar de moord op Hariri.⁴ FitzGerald concludeerde dat er geen enkele kans was dat dit onderzoek eerlijk en kwalitatief hoogstaand zou verlopen, en dat er sprake was van een diepgaande verrotting in de officiële Libanese veiligheidsdiensten. Hij adviseerde dat er een onafhankelijke, internationale onderzoeksmissie in het leven zou moeten worden geroepen die de waarheid achter de gebeurtenissen van 14 februari 2005 zou moeten blootleggen.

Annan legde deze suggestie vervolgens voor aan de Veiligheidsraad, die er gevolg aan gaf en unaniem de zogeheten *United Nations Independent International Investigation Commission* (UNIIC) in het leven riep middels resolutie 1595.⁵ UNIIC kreeg de verantwoordelijkheid om de bovengenoemde taak te vervullen en werd hierbij gesteund door de VN. Zijn mandaat was zeer breed; binnen de grenzen van de Libanese en internationale rechtsnormen kon UNIIC alle denkbare competenties uitoefenen die nodig zouden zijn voor het onderzoek. Ook werd de Libanese overheid verplicht om op alle gewenste manieren samen te werken met UNIIC. De ervaren Duitse aanklager Detlev Methlis werd aangesteld als hoofd van het onderzoek.



Detlev Methlis Photo # 100261UN Photo/Mark Garten

Resolutie 1595 vergde een periodiek rapport van UNIIC en het eerste rapport dat werd gepubliceerd, waaruit ik eerder Saad Hariri citeerde, was uiterst controversieel. In de meest geruchtmakende passage concludeerde Methlis dat het zeer waarschijnlijk was dat zonder de samenwerking van topambtenaren in de Syrische en Libanese veiligheidsdiensten de aanslag op Hariri nooit had kunnen plaatsvinden. Ook repte het rapport over een totaal gebrek aan medewerking (en zelfs tegenwerking) van de Syriërs aan het onderzoek. Het mag weinig verrassend heten dat

deze conclusies tot een furieuze reactie uit Syrië leidden tijdens de behandeling van het rapport in de Veiligheidsraad eind 2005. De Syrische minister van Buitenlandse Zaken, die voor deze vergadering was aangeschoven, ontkende in alle toonaarden dat tegenwerking plaatsvond en sprak, curieus genoeg, onder andere over de bewonderende reacties die het natuurschoon van Syrië aan de Commissieleden had ontlokt. Het mocht niet baten: ondanks enkele morrende geluiden van Rusland, Brazilië en China over de sterke taal in het rapport vond de inhoud toch algemeen weerklank.⁶ Tijdens dezelfde vergadering werd unaniem resolutie 1636 aangenomen, waarin UNIIC de macht kreeg om tegenover Syrië dezelfde bevoegdheden uit te oefenen als tegenover de Libanese overheid.⁷ Een ander belangrijk onderdeel van resolutie 1636 was de herhaling van de vaststelling uit resolutie 1595 dat de moord op Hariri een daad van terrorisme was. In verschillende eerdere resoluties had de Veiligheidsraad Staten opgeroepen om inzake terrorisme de grootst mogelijke samenwerking te betrachten met andere Staten, hetgeen expliciet werd gememoreerd in resolutie 1636.

Ondertussen waren er op aanbeveling van UNIIC vier hoge functionarissen van de Libanese veiligheids- en inlichtingendiensten in bewaring genomen door de Libanese overheid. Hen werd formeel niets ten laste gelegd, maar het onderzoek had – blijkbaar – aangetoond dat deze vier mannen, allen generaals, op één of andere wijze een belangrijke rol zouden hebben gespeeld in de samenzwering die leidde tot de moord op Hariri. In het tweede en derde rapport van UNIIC krijgen ze nog wat aandacht, maar daarna viel een radiostilte rond de toestand van deze vier generaals (en een aantal andere gearresteerden).

De berechting van de mensen die zijn gearresteerd door de Libanese autoriteiten op verdenking van betrokkenheid bij de moord van Hariri laat lang op zich wachten. De reden hiervoor is een brief van de Libanese premier Fouad Siniora aan de Secretaris-generaal, die hij stuurde vlak voor de behandeling van het tweede rapport van UNIIC. In deze brief vraagt Siniora namens de Libanese overheid aan de Veiligheidsraad of er een tribunaal met een internationaal karakter kan worden opgericht met als doel het berechten van de verantwoordelijken voor de moord op Hariri.⁸ Dit tribunaal zou aldus het proces tegen de verdachten moeten gaan voeren – niet de Libanese overheid. De Veiligheidsraad besloot middels de unaniem aangenomen resolutie 1644 dat de Secretaris-generaal hierover mocht gaan onderhandelen met de Libanese overheid.



Na het tweede rapport te hebben afgeleverd, trad Detlev Mehlis terug uit UNIIC. Hij werd opgevolgd door de Belgische aanklager Serge Brammertz. In de rapporten van Brammertz (zeven in totaal) maakte hij duidelijk dat UNIIC zich zeer wel bewust was van de onderhandelingen en de uiteindelijke komst van het tribunaal. Dit is vooral te zien aan het herhaalde benadrukken van de kwaliteit van het onderzoek, dat volgens Brammertz aan alle relevante internationale normen voor bewijsvoering zou voldoen. De internationale gemeenschap was over het algemeen zeer lovend over het werk van UNIIC; de rapporten werden minder controversieel en de onafhankelijkheid en grondigheid van het onderzoek zijn door niemand meer betwifteld.



Serge Brammertz

Photo # 114471 UN Photo/Evan Schneider

of gemengde tribunalen. De juridische basis voor een dergelijk tribunaal wordt gevormd door een overeenkomst tussen de VN en een lidstaat van de VN. Het Speciaal Hof voor Sierra Leone dat in 2004 van start ging is hier een voorbeeld van. Ook op andere gebieden dan het instrument van ontstaan verschillen hybride tribunalen van Hoofdstuk-VII tribunalen: er zetelen zowel internationale als nationale rechters, en vaak zijn naast internationale rechtsnormen ook nationale rechtsnormen toepasbaar.

De onderhandelingen van de Secretaris-generaal met de Libanese overheid hadden uitgewezen dat het Libanon-tribunaal bij voorkeur een hybride tribunaal zou moeten worden.⁹ Er was al uitgebreid aangevoerd dat het Libanese rechtssysteem zonder hulp niet voldoende effectief het proces zou kunnen voeren, dus dit was geen optie. Echter, de creatie van een volledig internationaal tribunaal zou Libanon te ver weg plaatsen en geen verantwoordelijkheid geven bij de berechting van een misdaad die toch vooral Libanon aanging. De mengvorm van het hybride tribunaal paste de situatie het beste. Er moest dus een overeenkomst worden uitgetyeld tussen Libanon en de VN, hetgeen spoedig gebeurde. Al in november 2006 presenteerde de Secretaris-generaal een rapport waarin hij het voorstel voor de tekst van een overeenkomst presenteerde.

Uit het rapport blijkt dat de onderhandelingen niet zonder slag of stoot waren verlopen. Allereerst was er de kwestie welk recht het Libanon-tribunaal moest gaan toepassen. Naast de Libanese onderhandelaars en de vertegenwoordigers van de VN waren er ook *geïnteresseerde partijen* die hun mening hierover in de onderhandelingen lieten horen. De Secretaris-generaal blijft diplomatiek en stelt dat de *juridische keuzes* die tijdens de onderhandelingen zijn gemaakt op *vele manieren zijn vormgegeven* door deze meningen. Eén van de Libanese rechters die betrokken was bij de onderhandelingen legt uit wat deze uitspraak precies betekent.¹⁰ In de eerste versies van de overeenkomst die circuleerden was er namelijk expliciet sprake van dat het Libanon-tribunaal de mogelijkheid zou krijgen om mensen te veroordelen op grond van misdaden tegen de mensheid. De Secretaris-generaal geeft in zijn rapport expliciet aan dat dit juridisch gezien een mogelijkheid zou zijn geweest, maar dat er onder de leden van de Veiligheidsraad geen steun voor was te vinden. Daarnaast was er sprake van de tamelijk revolutionaire stap om terrorisme te kwalificeren als een misdaad die onder de vleugels van het internationaal strafrecht zou kunnen vallen. Dit zou misschien een doorbraak hebben betekend in de lange, dolende zoektocht naar een eenduidige definitie van

De moeizame totstandkoming van het Libanon-tribunaal

Een tribunaal dat voor een specifieke misdaad of serie misdaden in een bepaalde context in het leven wordt geroepen staat bekend als een *ad hoc* tribunaal. Het eerste *ad hoc* tribunaal dat door de VN werd opgericht was het Joegoslavië-tribunaal, dat misdaden in de context van de Joegoslavische burgeroorlog moest berechten. Het Rwanda-tribunaal, voor het berechten van de *génocidaires* in de Rwandese oorlog in 1994, volgde kort daarop. Beide tribunalen werden door de Veiligheidsraad middels een dwingende resolutie onder Hoofdstuk VII van het VN Handvest leven ingeblazen. Juridische ontwikkelingen leidden tot een tweede soort tribunaal, de zogeheten *hybride*



terrorisme in het internationaal recht. Echter, in de uiteindelijke versie van de overeenkomst die door de Secretaris-generaal aan de Veiligheidsraad werd gepresenteerd is ook deze mogelijkheid niet opgenomen. Er is wel een andere, tot nu toe nog nooit geziene stap genomen in de overeenkomst: het Libanon-tribunaal zal alleen maar Libanees materieel recht toepassen. Waar andere tribunalen dus beschikken over de mogelijkheid om internationaal strafrechtelijke misdaden als bijvoorbeeld genocide en misdaden tegen de mensheid te berechten, zal het Libanon-tribunaal zich beperken tot een strikt gelimiteerd aantal artikelen uit het Libanees materieel strafrecht.

Een tweede netelige kwestie, die uiteindelijk tot een zeer prangend probleem zou verworpen worden, was de Libanese grondwettelijke procedure die moest worden doorlopen om de overeenkomst gelding te doen laten hebben. De Zwitser Nicholas Michel, die een juridisch addendum bij het rapport van de Secretaris-generaal schreef, stelde dat er *duistere krachten* waren die het proces probeerden te frustreren, en dat het constitutionele proces met wijsheid en volharding moest worden afgemaakt.¹¹

Deze duistere krachten waren, mijns inziens, de invloeden in de Libanese samenleving die gebruik maakten van de inherente fragmentering van het land om het proces te blokkeren. U zult zich herinneren dat de president van Libanon en de voorzitter van het parlement beide werden gesteund door Syrië. De Libanese grondwet eist dat de president betrokken is bij het onderhandelen van verdragen¹² en president Emile Lahoud, in een brief die later werd gestuurd naar de VN, stelde dat hij hier niet bij betrokken was geweest.¹³ Ik kan niet beoordelen in hoeverre dit argument juridisch steekhoudend is, maar in ieder geval speelde het een rol in de beslissing van Nabih Berri, de voorzitter van het parlement, om te weigeren het parlement bijeen te roepen teneinde de overeenkomst in stemming te brengen. Het Libanese systeem voorziet niet in een oplossing voor een dergelijke patstelling (dat zou immers de machtsverhoudingen tussen de religieuze groepen sterk beïnvloeden) en het resultaat was een uitzichtloze situatie waar niemand in Libanon – behalve Berri zelf – wat aan kon doen.

Deze ontwikkeling leidde tot grote frustratie bij Fouad Siniora, de premier van Libanon. Hij had de overeenkomst al getekend en had ook 70 van de 128 parlementsleden weten te overtuigen om schriftelijk hun informele steun te betuigen voor de totstandkoming van het Libanon-tribunaal krachtens de voor-

ziene procedure. Hij besloot daarom een brief te richten aan de Secretaris-generaal, waarin hij de situatie nogmaals kort en bondig uitlegde.¹⁴ Hij stelde dat er geen denkbare situatie was waarin het tribunaal nog via de grondwettelijke route zou kunnen worden opgericht en verzocht de Veiligheidsraad om zijn competenties onder Hoofdstuk VII van het VN-Handvest in te zetten teneinde het Libanon-tribunaal alsnog door dwang tot leven te brengen.

De Veiligheidsraad besloot in te gaan op Siniora's voorstel en het resultaat hiervan was resolutie 1757 (2007).¹⁵ Deze resolutie, een absoluut unicum in de geschiedenis van het internationaal strafrecht, zorgde ervoor dat het Libanon-tribunaal in de vorm waarin de Secretaris-generaal het had gepresenteerd tot stand kwam. De manier waarop is enigszins eigenaardig: de resolutie zelf is zeer kort, en strekt voornamelijk tot doel om de eerder bereikte overeenkomst die als bijlage integraal deel uitmaakt van de resolutie, zonder wettelijke goedkeuring van Libanon toch werking te laten hebben. Het is van belang om hierbij aan te tekenen dat de Veiligheidsraad hier *niet* mee heeft bedoeld om de overeenkomst op te dringen aan Libanon. Immers, de basisdefinitie van een verdrag is een overeenkomst waar twee partijen zich uit eigen vrije wil aan verbinden; dat was hier duidelijk niet het geval. De Veiligheidsraad maakte hier gebruik van de competenties die hem zijn toebedeeld in het VN Handvest om een oplossing te forceren in de inmiddels onhoudbaar geworden situatie.

Resolutie 1757 werd niet unaniem aangenomen: er waren 5 onthoudingen (China, Indonesië, Qatar, Rusland en Zuid-Afrika). De onthouders maakten zich niet zozeer zorgen om het Libanon-tribunaal als zodanig, maar slechts om het gebruik van de dwingende Hoofdstuk VII maatregel en de inbreuk die dit maakte op de Libanese soevereiniteit. De gevolgen die een dergelijke radicale maatregel zou hebben voor de delicate politieke situatie in Libanon, zo stelden de onthouders, zouden onvoorspelbaar en waarschijnlijk nadelig zijn.

Vragen rondom het tribunaal

De legaliteit van het Libanon-tribunaal lijkt, ondanks zijn ongewone wijze van ontstaan, toch gewaarborgd. Het hoofdargument is hierbij dat de Veiligheidsraad al meerdere malen de moord op Hariri als daad van terrorisme had bestempeld. Dit is een inbreuk op de internationale vrede en veiligheid, en zodra dit wordt vastgesteld kan de Veiligheidsraad



onder Hoofdstuk 7 van het VN Handvest vrijwel alles doen wat hem goedgeeft om de situatie te remediëren, inclusief het in het leven roepen van een tribunaal. Ook in de academische literatuur komt men tot de conclusie dat over de legaliteit van het Libanon-tribunaal weinig twijfel bestaat.¹⁶

Misschien nog wel het grootste probleem dat door deze samenloop van omstandigheden is ontstaan is het risico dat het Libanon-tribunaal kan worden gezien als een politiek instrument van machten die hier belang bij hebben (zoals Frankrijk). Dit zou invloed kunnen hebben op de verwachte impact van het tribunaal op de Libanese samenleving. Naast de vereiste dat het tribunaal allereerst de rechtszaken die hij gaat voeren succesvol moet afronden zijn er namelijk nog een aantal andere gevolgen die zowel de VN als Libanon graag willen zien en misschien zelfs impliciet verwachten.¹⁷

Ten eerste is er in Libanon een cultuur die door de Libanese mensenrechtenadvocaat Mohammad Mu-graby wordt omschreven als *the culture of one-time exceptions*.¹⁸ Dit houdt in dat Libanon een lange geschiedenis kent van uitzonderingen van vervolging voor misdadigers die de juiste mensen kennen of in hoge posities zitten. De cultuur van vriendjespolitiek en corruptie zit zeer diep verweven in de juridische en politieke sectoren. De hoop is dat het Libanon-tribunaal, waar Libanese rechters zitting in hebben en Libanees materieel strafrecht van toepassing is, bijdraagt aan een verbetering van deze cultuur. Dit zou dan bijvoorbeeld kunnen plaatsvinden door de betrokkenheid van vele Libanese advocaten, rechters en juridische adviseurs die de *best practices* van het Libanon-tribunaal als een soort olievlek weten te verspreiden in de Libanese juridische wereld.

Een tweede resultaat waarop wordt gehoopt is het eindigen van de schier eindeloze ketting van aanslagen op hoge politici. Na de moord op Hariri zijn nog een groot aantal andere Libanese politici slachtoffer geweest van een aanslag, vaak met dodelijke afloop. Ter illustratie: vlak na de behandeling van het tweede UNIIC-rapport werd minister Pierre Gemayel door gemaskerde schutters doodgeschoten. Een bom-aanslag claimde zo'n 25 jaar eerder ook al het leven van zijn oom, voormalig president Bachir Gemayel. En ook de vader van Bachir, tevens Pierre Gemayel genaamd, was het doelwit van meerdere politiek gemotiveerde aanslagen. Het Libanon-tribunaal is gemachtigd om naast de moord op Hariri ook andere aanslagen op hoge politici te berechten, mits een verband kan worden aangetoond en de aanslag plaatsvond ná de moord op Hariri. De hoop is dat er ein-

delijk gerechtigheid kan komen voor dergelijke aanslagen door de directe daders en vooral hun opdrachtgevers te berechten – het Libanon-tribunaal kan in ieder geval in theorie deze ambitie vervullen.

Voor het vervullen van deze hoge verwachtingen is het van groot belang dat het Libanon-tribunaal zowel in professionele kringen als in de Libanese samenleving een grote legitimiteit geniet. In dat licht bezien is het een goede ontwikkeling dat het onderzoek van UNIIC de basis zal gaan vormen van de *Office of the Prosecutor* van het tribunaal. Het huidige hoofd van UNIIC, de Canadees Daniel Bellemare die recentelijk de taken van Serge Brammertz overnam, zal de hoofdaanklager worden. Omdat UNIIC zich in zijn vierjarig bestaan heeft bewezen als betrouwbaar en onpartijdig, is dit een zeer welkome ontwikkeling, die ook de efficiëntie van het proces zal bevorderen.

Conclusie

De VN heeft een zeer ambitieuze taak op zich genomen. Libanon is een land met een gewelddadige en gecompliceerde geschiedenis en het Libanon-tribunaal is een ongekende zet op weg naar verbetering van deze situatie. Ook in het internationaal strafrecht betreft het Libanon-tribunaal verschillende onontgonnen paden, en zijn slagen of falen zal een grote impact hebben op de onderneming van het internationaal strafrecht.

De eerste ontwikkelingen lijken gunstig, hoewel er vooral bij de lange detentie van de verdachten aantekeningen zijn gemaakt op grond van mensenrechtelijke overwegingen. Het Libanon-tribunaal werd officieel geopend op 1 maart 2009 in Leidschendam in Nederland (dicht bij Den Haag) en is gevestigd in het oude gebouw van de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdienst. Tijdens een recente bijeenkomst in Beiroet ter nagedachtenis aan zijn vader sprak Saad Hariri de hoop uit dat dit het begin zou zijn van een nieuwe fase in de Libanese geschiedenis.

“De tijd voor de waarheid is gekomen, en rechtvaardigheid zal komen. Elke bloem op de begraafplaats, elke kindertraan en elk gebed voor Libanon hebben de weg naar Den Haag geplaveid”.¹⁹

Noten

- 1 Emiel Jurjens is freelance schrijver en eigenaar van tekstbureau Literati, Masterstudent Internationaal Recht en Bachelorstudent Nederlands Recht aan de Universiteit Utrecht en



- student-assistent bij het Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) te Utrecht.
- 2 Een deel van de geschiedenis m.b.t. Rafik Hariri is gebaseerd op Nicholas BLANFORD, *Killing Mr. Lebanon*, London/New York, I.B. Tauris, 2006.
 - 3 First Report of the International Independent Investigation Commission established pursuant to Security Council Resolution 1595 (2005), S/2005/662, par. 17. Vertaling van de auteur.
 - 4 Report of the Fact-Finding Mission to Lebanon inquiring into the causes, circumstances and consequences of the assassination of former Prime Minister Rafik Hariri, 24 March 2005, S/2005/203.
 - 5 Security Council Resolution 1595, 7 April 2005, S/RES/1595.
 - 6 Security Council, Meeting Record, 31 October 2005, S/PV.5297.
 - 7 Security Council Resolution 1636, 31 October 2005, S/RES/1636.
 - 8 Letter dated 13 December 2005 from the Chargé d'affaires a.i. of the Permanent Mission of Lebanon to the United Nations addressed to the Secretary-General, 13 December 2005, S/2005/783.
 - 9 Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 6 of resolution 1644 (2005, 21 March 2006, S/2006/176, par. 5.
 - 10 C. SADER, "A Lebanese Perspective on the Special Tribunal for Lebanon. Hopes and Disillusions", *Journal of International Criminal Justice*, 2007, 5, 1083-1089.
 - 11 Report of the Secretary-General on the establishment of a special tribunal for Lebanon. Addendum: Statement by Mr. Nicholas Michel, Under-Secretary General for Legal Affairs, the Legal Counsel, at the informal consultations held by the Security Council on 20 November 2006, 21 November 2006, S/2006/893/Add.1.
 - 12 La Constitution Libanaise, Article 52: "Le Président de la République négocie les traités et les ratifie en accord avec le Chef du gouvernement. Ceux-ci ne seront considérés comme ratifiés qu'après accord du Conseil des ministres."
 - 13 Letter dated 16 May 2007 from the Secretary-General to the President of the Security Council, 17 May 2007, S/2007/286, pp. 3.
 - 14 Letter dated 15 May 2007 from the Secretary-General to the President of the Security Council, 16 May 2007, S/2007/281, pp. 2.
 - 15 Security Council Resolution 1757, 30 May 2007, S/RES/1757.
 - 16 Zie bijvoorbeeld B. FASSBENDER, "Reflections on the International Legality of the Special Tribunal for Lebanon", *Journal of International Criminal Justice*, 2007, 5, 1091-1105, en F. MÉGRET, "A Special Tribunal for Lebanon: The UN Security Council and the Emancipation of International Criminal Justice", *Leiden Journal of International Law*, 2008, 21, 485-512.
 - 17 M. WIERDA, H. NASSAR & L. MAALOUF, "Early Reflections on Local Perceptions, Legitimacy and Legacy of the Special Tribunal for Lebanon", *Journal of International Criminal Justice*, 2007, 5, 1065-1081.
 - 18 M. MUGRABY, "The Syndrome of One-Time Exceptions and the Drive to Establish the Proposed Hariri Court", in S. HAUGBOLLE & A. HASTRUP (red.), *The Politics of Violence, Truth and Reconciliation in the Middle East*, New York: Routledge, 2009, 21-45.
 - 19 http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/middle_east/article5798127.ece; vertaling van de auteur.

Actualiteit:

De lange en hobbelige weg naar een wereldwijd verbod op clustermunitie

door Isabelle HEYNDRICKX¹

Begin december 2008 zetten 94 landen hun handtekening onder een internationaal verdrag dat een einde moet maken aan het gebruik van clustermunitie. De conferentie in Noorwegen was het sluitstuk van het zogenaamde Oslo-proces dat in februari 2007 van start ging op initiatief van de Noorse regering, met als doel het bestuderen en aanpakken van de humanitaire problemen die zich stelden bij het gebruik van clusterbommen. De 'Convention on Cluster Munitions' verbiedt het gebruik, de productie, de opslag en de transfer van clustermunitie. Het vraagt staten hun bestaande voorraden binnen de acht jaar te vernietigen, in te staan voor de opruiming van getroffen gebieden en bijstand te verlenen aan de slachtoffers en aan hun gemeenschap.

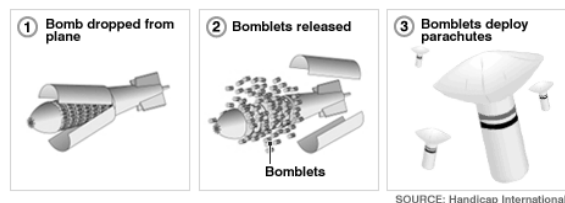
Clustermunitie

Clusterbommen zijn wapens die verschillende tientallen of honderden explosieve submunitie bevatten.² Ze kunnen worden afgevuurd van op de grond, de zee of vanuit de lucht door een raket, granaat of een vliegtuig. In de lucht, op een vooraf ingestelde hoogte boven het doelwit, zullen de clusterbommen openvallen in verschillende submunitie, die door een soort parachute of staart met vinnen worden geleid.

Granaten die door kanonnen worden afgeschoten, kunnen 50 tot 90 stuks submunitie bevatten. Clusterbommen en raketten kunnen tot 650 kleine bommetjes op hun doelwit doen neerdalen. Bij contact met bepaalde voorwerpen of met de grond, of na een bepaalde periode explodeert de submunitie. Zij zijn zeer gegeerd in oorlogvoering omdat zij een ruim gebied (gemiddeld twee tot vier voetbalvelden) kunnen bestrijken door zogenaamde tapijtbombardementen en zo bewegende colonnes van troepen en voertui-



gen of grote gebieden zoals vliegvelden, landingsbanen of oefenterreinen kunnen aanvallen.



Deze wapens bestaan in de meest uiteenlopende soorten en technologische specificaties. De submunitie zijn meestal kleiner dan een vuist en wegen slechts enkele honderden grammen. Meestal zijn kleurige linten of parachutes aan de submunitie bevestigd, wat hen zeer aantrekkelijk maakt voor nieuwsgierige kinderen. Volgens een studie van *Handicap International* zouden burgers 98% van de slachtoffers uitmaken. 27% van hen zouden kinderen zijn.³

De eerste experimenten met clusterbommen vonden plaats tijdens de Tweede Wereldoorlog door Duitsland en de Sovjet-Unie. De Duitse luchtmacht bijvoorbeeld dropte een duizendtal SD2 submunitie op de Britse haven van Grimsby. Slechts één vierde van de gedropte munitie explodeerde zoals voorzien.⁴ Gedurende de daaropvolgende decennia werden deze bommen op grote schaal gebruikt door de VS in Vietnam, Laos en Cambodja. Volgens cijfers van het Rode Kruis zouden in Laos alleen al meer dan elfduizend burgers gewond zijn geraakt of gestorven door clustermunitie, waarvan meer dan 30% kinderen.⁵ Tijdens de Golfoorlog van 1991 zouden de VS en de geallieerde troepen meer dan 61.000 stuks clustermunitie hebben gebruikt die meer dan 20 miljoen submunitie bevatten⁶, wat neerkomt op één vierde van alle gebruikte luchtbommen in deze oorlog.

De oorlog in Kosovo in 1999, zorgde voor het eerst voor enige aandacht voor het probleem.⁷ NAVO troepen zouden clusterbommen hebben gebruikt in Joegoslavië om de etnische zuivering door Milosevic te stoppen.⁸ Op 7 mei 1999 werden verschillende clusterbommen gedropt op de luchthaven van Nis in Servië, waarbij minstens 14 burgers om het leven kwamen en 28 gewond raakten doordat drie verschillende burgerwijken werden geraakt. Volgens de NAVO hadden de bommen niet naar behoren gewerkt. De NAVO werd voor de keuze van zijn wapen grondig bekritiseerd door verschillende mensenrechtenorganisaties.⁹

Ook in de nasleep van 11 september 2001 zouden in Afghanistan minstens 600 clusterbommen zijn gebruikt bij luchtaanvallen (wat zou neerkomen op

meer dan 70.000 BLU-97 submunitie¹⁰). Het gebruikte type zou volgens bepaalde cijfers een *failure rate* hebben van 7% en aldus voor vele niet-geëxplodeerde resten zorgen. Gezien de VS ook voedselpakketten dropte voor het Afghaanse volk, hebben deze gelijkaardig gekleurde pakketten heel wat burger-slachtoffers veroorzaakt.¹¹ Volgens cijfers van *Human Rights Watch* zouden de VS en het Verenigd Koninkrijk in 2003 tijdens de Irak-oorlog meer dan twaalfduizend clusterbommen hebben gebruikt, die samen meer dan twee miljoen stuks submunitie zouden hebben verspreid over het grondgebied.¹²

De echte *media-doorbraak* voor deze wapens kwam er echter pas in de nasleep van de Israëlisch-Libanese oorlog van juli 2006 toen duidelijk werd dat Israël meer dan 600 aanvallen zou hebben uitgevoerd en naar schatting vier miljoen submunitie zou hebben gedropt op het zuiden van Libanon, vooral in de laatste uren voorafgaand aan het staakt-het-vuren.¹³ Meer dan één miljoen submunitie zouden niet zijn ontploft bij het inslaan. Volgens sommige bronnen zou Israël gebruik hebben gemaakt van submunitie die meer dan dertig jaar oud waren, en daardoor zeer onbetrouwbaar. Sommige nieuwere soorten zouden voorzien zijn geweest van een zelfvernietigingsmechanisme, maar deze zouden meer dan eens hebben gefaald.¹⁴ Van zijn kant zou Hezbollah meer dan honderd clusterraketten van Chinese makelij hebben afgevuurd op het noorden van Israël.

Clustermunitie worden, in vergelijking met andere wapens, niet zo veel gebruikt, en hebben nog niet exponentieel veel slachtoffers gemaakt (in vergelijking met anti-persoonsmijnen bijvoorbeeld). Het zijn echter vooral de enorme wapenvoorraden aanwezig bij de grote legers wereldwijd die de internationale gemeenschap zorgen baren. Deze voorraden aan clusterbommen en submunitie kunnen mogelijkwijze miljoenen slachtoffers treffen, zowel tijdens, maar vooral na gewapende conflicten wanneer niet-ontplofte submunitie in de velden, op de wegen, rond de huizen van de mensen is blijven liggen.

In twee zeldzame uitspraken van internationale organen werd het gebruik van clustermunitie veroordeeld.¹⁵ In 2004 sprak de Eritrea-Ethiopië *Claims Commission* zich uit over aanvallen met clustermunitie in Ethiopië door Eritrea op 5 juni 1998.¹⁶ Eritrea werd aansprakelijk gesteld voor twee aanvallen op de luchthaven van Mekele, vlakbij een school en een civiele wijk waarbij zij niet de nodige voorzorgen hadden genomen om doden en gewonden bij de bevolking te vermijden. De Commissie veroordeelde het gebruik van de clusterbommen niet als dusdanig, maar wel de wijze waarop zij werden ingezet.



Het ICTY veroordeelde Martić, een voormalig leider van de Kroatisch-Servische minderheid, voor – onder andere – het gebruik van clustermunities gedurende het Kroatische conflict. In mei 1995 zouden 7 burgers gedood en 196 gewond zijn geraakt door aanvallen met clustermunities. Het Hof specificeerde dat de M-87 clusterraketten gebruikt door Martić een niet-onderscheidend wapen uitmaakt dat, wanneer het gebruikt wordt in bewoonde gebieden, een onaanvaardbaar aantal burgerslachtoffers maakt, zelfs wanneer legitieme militaire doelwitten aanwezig zijn.¹⁷

Sinds enkele jaren laten verschillende staten hun wapenindustrieën meer geavanceerde clusterbommen ontwikkelen die minder humanitaire problemen zouden veroorzaken omdat zij minder submunitie bevatten of van betere kwaliteit zijn en aldus minder niet-geëxplodeerde munitie zouden achterlaten na het beëindigen van het conflict. Verschillende nieuwere versies van deze wapens bevatten zelfvernietigingsmechanismen om de humanitaire impact na het conflict te beperken.¹⁸ Daartegen wordt geargumenteed dat de betrouwbaarheid van deze wapens zeer sterk onderhevig is aan technische mankementen en menselijke fouten; maar ook aan weersomstandigheden, wind, de toestand van het terrein en de ondergrond, de begroeiing en de bomen in de buurt. Aan gezien submunitie steeds over een soort parachute of lintje beschikt die de vlucht moet vertragen, bestaat de kans dat ze aan bomen of struiken blijven haperen en zo niet tot ontploffing komen.

De meest recente technologische veranderingen nemen evenwel niet weg dat niet alle landen ter wereld in staat zijn hun grote voorraden oudere munitie in eens te vervangen door technologisch meer geavanceerde soorten. Anderen verkopen hun oude, minder betrouwbare voorraden door aan andere staten of niet-statelijke actoren, om zelf de nieuwere soorten te kunnen aanschaffen en de hoge kosten van vernietiging van de voorraden te ontlopen. Deze oudere soorten, die op zich al minder accuraat zijn, zullen bovendien louter door een verloop van tijd, nog minder betrouwbaar worden en nog hogere graden van falen kennen.¹⁹

Volgens de cijfers van de *Cluster Munition Coalition* (CMC) wordt clustermunities door minstens 14 landen wereldwijd gebruikt.²⁰ Ook een klein aantal niet-statelijke actoren zouden in het bezit zijn van clusterbommen (zoals Hezbollah bijvoorbeeld). 76 staten zouden biljoenen clustermunities hebben opgeslagen in hun wapendepots en in totaal 34 staten zouden meer dan 210 verschillende soorten clustermunities produceren. Op dit moment zouden meer dan 24 staten zijn getroffen door het gebruik van cluster-

bommen²¹, en zouden er wereldwijd al meer dan 100.000 slachtoffers zijn van deze wapens.²²

Het Oslo-proces

Reeds in november 2003 verenigden verschillende NGO's zich in de *Cluster Munition Coalition*²³ met als doel te ijveren voor een internationaal verbod op het gebruik van clustermunities en zo het succes van het Verdrag voor het verbod op anti-persoonsmijnen (APM-Verdrag)²⁴ te proberen evenaren. Ontevreden met de trage onderhandelingen in het kader van het CCW-Verdrag²⁵ binnen de VN, dat vooral technisch en militair is georiënteerd, kondigde Noorwegen in november 2006 aan een proces te zullen starten buiten de structuren van de CCW en de VN om, om aldus een adequaat antwoord te vinden op de clustermunities problematiek, zoals tien jaar eerder ook was gebeurd bij de anti-persoonsmijnen.²⁶ Zij staafden dit initiatief op basis van de onwil van bepaalde staten een mandaat tot onderhandeling van een nieuw protocol bij het CCW-Verdrag met als doel het verbod op clustermunities te willen aanvaarden.²⁷

In februari 2007 kwamen een eerste maal gelijkgestemde staten samen te Oslo, gesteund door het Internationale Rode Kruis (ICRC) en de CMC, om te onderzoeken hoe zij op de meest effectieve manier de humanitaire problemen en nadelige effecten voor de bevolking konden aanpakken. Deze eerste bijeenkomst werd afgesloten met de *Oslo Verklaring*, initieel ondertekend door 46 staten, die meteen de basis heeft gelegd voor wat sindsdien gekend is als het Oslo-Proces.²⁸ De Oslo Verklaring voorziet dat staten die deze verklaring onderschrijven zichzelf ertoe verbinden tegen eind 2008 een juridisch bindend document te zullen sluiten:

- (i) "To prohibit the use, production, transfer and stockpiling of cluster munitions that cause unacceptable harm to civilians; and
- (ii) To establish a framework for cooperation and assistance that ensures adequate provision of care and rehabilitation to survivors and their communities, clearance of contaminated areas, risk education and destruction of stockpiles of prohibited cluster munitions."

Een derde paragraaf voorziet dat staten zullen "continue to address the humanitarian challenges posed by cluster munitions within the framework of international humanitarian law and in all relevant fora." Deze bepaling werd door sommige staten in hun verklaringen als zeer belangrijk aangestipt, waarmee ze in bedekte termen het belang van het continue en parallelle werk binnen het kader van de CCW wen-



sten te benadrukken. Vele staten, waaronder Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, wensten op dat moment nog de deur open te houden voor een mogelijke oplossing binnen het ruimere kader van de CCW, waar belangrijke producenten en stockpilars wél mee rond de onderhandelingstafel zaten. Bovendien was het vooral voor vele staten en voor het ICRC²⁹ belangrijk aan te geven dat een mogelijk nieuw verdrag complementair diende te zijn aan de bestaande regels van internationaal humanitair recht³⁰ (waaronder het CCW Protocol V met betrekking tot de niet-explosieve oorlogsresten³¹).

Intussen werden in 2007 en 2008 opeenvolgende diplomatieke conferenties gehouden waarbij de inhoud van een nieuw verdrag verder werd besproken en opgesteld. Het aantal deelnemers aan de verschillende internationale conferenties groeide gestaag, van 49 bij de eerste conferentie te Oslo, over 68 deelnemers te Lima, 138 te Wenen, en 103 staten aanwezig te Wellington. Eveneens vonden in deze periode verschillende regionale vergaderingen plaats, onder andere te Brussel voor de Europese lidstaten.³² Te Dublin werd op 30 mei 2008 een nieuw internationaal verdrag dat een wereldwijd verbod op (bepaalde) clustermunities oplegt, door 111 van de aanwezige landen goedgekeurd.³³ Op 1 en 2 december 2008 werd te Oslo het Verdrag inzake clustermunities ondertekend. Het verdrag zal in werking treden van zodra 30 landen het hebben geratificeerd.

Het nieuwe Verdrag inzake Clustermunities

Eén van de eerste grote knelpunten bij de discussies in het kader van het Oslo-proces bleek al gauw de kwestie van definities en draagwijdte van de tekst. Tot het aannemen van het nieuwe verdrag te Dublin in mei 2008, bestond er geen algemeen aanvaarde definitie van clustermunities. In de verschillende fora werden uiteenlopende voorstellen gelanceerd.³⁴ Uiteraard bleek de kwestie zeer sterk gelieerd met de militaire noodzaak van de inzet van een dergelijk wapen. Het bestaan van mogelijke technologische verbeteringen van nieuwere versies van clustermunities, de aanwezigheid van zelfvernietigings- en zelfneutralisatiesystemen, telegeleide systemen, of andere specifieke technologische kenmerken, werden door sommige staten als uitzonderingen aangemerkt. Andere staten³⁵, gesteund door het CMC, bleven gedurende de opeenvolgende conferenties ijveren voor een alomvattend verbod op alle clustermunities. In het nieuwe verdrag wordt clustermunities uiteindelijk als volgt gedefinieerd:

“Cluster munition means a conventional munition that is designed to disperse or release explosive submunitions each weighing less than 20 kilograms, and includes those explosive submunitions.”

Meteen worden een aantal technologisch meer geavanceerde soorten uitgesloten van de definitie³⁶, net zoals de rook- en lichtbommen bijvoorbeeld die geen humanitair probleem stellen. Het gevolg is met andere woorden dat er sprake is van een gedeeltelijk verbod op clustermunities in plaats van een algeheel verbod.

Het vernietigen van de voorraden was één van de kernonderwerpen die werden besproken op de regionale conferentie te Brussel op 30 oktober 2007.³⁷ Uit deze conferentie kwam onder andere naar voor dat vele landen niet over voldoende voorraden beschikken om een industriële vernietiging te verantwoorden, maar dat aan de andere kant manuele vernietiging te veel risico's inhoudt. Op basis van de interventie van een afgevaardigde van de NAVO *Maintenance and Support Agency* (NAMSA), één van de weinige experts op het vlak van de demilitarisatie van clustermunities, bleek eveneens dat het vernietigen van deze munities technisch zeer complex is en bovendien zeer kostelijk. Na veel discussie voorziet de tekst van het verdrag een termijn van acht jaar, uitzonderlijk verlengbaar met bijkomende perioden van vier jaar.³⁸ Vooral voor de grote deelnemende landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland waren deze termijnen van groot belang aangezien het vooral zij zijn die nog over grote voorraden beschikken en de kosten voor vernietiging zeer hoog kunnen oplopen. Uiteindelijk werd ook een consensus bereikt over het behoud van een kleine hoeveelheid clustermunities voor doeleinden van training en opleiding.³⁹

Gezien de gevoeligheid van vele *fuzing systems* van clusterbommen, is het meestal nodig dat zij ter plaatse worden vernietigd, beter dan verplaatst te worden voor vernietiging in een meer veilige omgeving. Dit heeft tot gevolg dat de ontminers die zich over deze taak ontfemen, onder andere ook Belgische ontminers in Libanon in UNIFIL, vaak grote risico's moeten nemen. Bij het opruimen van explosieve resten van clustermunities kunnen twee fases worden onderscheiden: een eerste opruiming van visueel zichtbare resten en een tweede opruiming van resten die zich onder het grondoppervlak hebben verborgen.⁴⁰ De visuele fase is vooral van belang in de eerste nasleep van een gewapend conflict waarbij het onmiddellijke risico in een regio zoveel mogelijk dient te worden beperkt. De voordelen zijn dat deze snel, en met weinig middelen kan worden uitgevoerd, om mogelijke slachtoffers zoveel mogelijk te beperken. Deze fase



kan vooral van nut zijn in stedelijk gebied of in rotsige omgeving waar de achtergebleven submunitie makkelijk te zien en te vinden zijn. Het nadeel van deze fase is dat de bevolking nadien er vaak onterecht van uitgaat dat het gebied opnieuw veilig genoeg is voor dagelijks gebruik en zich niet bewust is van mogelijke oorlogsresten die zich nog onder het grondoppervlak kunnen bevinden. Daarom is het belangrijk snel de tweede fase aan te vatten, zodat getroffen gebieden niet jarenlang besmet blijven met mogelijke explosieve oorlogsresten, en de bevolking in te lichten over de resterende risico's in het gebied. Het opruimen van de resten onder het grondoppervlak betreft een veel intensievere taak. Het gaat veel langzamer en de beste methodologie voor opruiming wordt bepaald door tal van factoren zoals het soort ondergrond, de vegetatie, het soort terrein (rotsig, zanderig, plat of hellend, ...), de aanwezigheid van mensen in het gebied, weersomstandigheden, het seizoen, het soort submunitie, ... In elk geval is het ook belangrijk dat correcte data worden verzameld en dat deze informatie wordt genotuleerd en bijgehouden, zodat kan worden vastgesteld welke gebieden werden *besmet*, welke reeds gedeeltelijk of volledig werden opgeruimd en of de nodige markeringen werden aangebracht voor de bevolking.⁴¹

Het nieuwe Oslo-Verdrag voorziet in artikel 4 een zeer gedetailleerde bevoegdheidsverdeling voor de opruiming van getroffen gebieden. Gedurende de verschillende bijeenkomsten in de aanloop naar het nieuwe verdrag werd duidelijk dat inzake de opruiming van getroffen gebieden een divergentie van meningen bestond tussen zij die de *vervuilende* Staat verantwoordelijk achtten voor de opruiming van de achtergelaten oorlogsresten en zij die eerder de getroffen Staat zelf wensten zien in te staan voor deze taak. Uiteindelijk werd een compromis bereikt waarbij de bevoegdheid wordt verdeeld tussen beide betrokken staten. Vooral voor wat betreft gebieden getroffen vóór de inwerkingtreding van dit verdrag was dit artikel van het grootste belang. Artikel 4 para. 4 voorziet dat een Staat die clustermunitie heeft gebruikt of achtergelaten op het grondgebied van een andere staat in een periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van het verdrag wordt *aangemoedigd* technische, financiële, materiële of menselijke steun te bieden en eveneens de nodige informatie te verstrekken aangaande de types en hoeveelheden munitie die ter plaatste werden gebruikt. In deze tekstformulering leest men duidelijk de invloed door van de grotere staten en belangrijke gebruikers, die anders wellicht niet aan boord van het verdrag zouden zijn gekomen. Zoals ook werd voorzien in het APM-Verdrag wordt ook hier de mogelijkheid gela-

ten om een verlenging aan te vragen voor staten die niet in staat zijn binnen de tien jaar na de inwerkingtreding van het verdrag hun getroffen gebieden op te ruimen.⁴²

Heel veel aandacht is de laatste jaren uitgegaan naar de hulp aan de slachtoffers. Nadat voor het eerst in het APM-Verdrag een expliciete verwijzing was opgenomen naar de verantwoordelijkheid van staten om ook hulp te bieden aan slachtoffers na een gewapend conflict, groeide wereldwijd de belangstelling voor de slachtoffers. In 2007 werd binnen de VN een nieuw verdrag aangenomen dat aandacht geeft aan de rechten van personen met een handicap⁴³ en waardoor de bestaande rechten worden herbevestigd en versterkt. Dit verdrag werd vooral als belangrijk aangestipt voor de slachtoffers van anti-persoonsmijnen en explosieve oorlogsresten⁴⁴, omdat het hoofdzakelijk deze wapens zijn die voor levenslange letsels zorgen. Uiteraard drongen vele staten erop aan de definitie van *slachtoffer* in het nieuwe Verdrag inzake clustermunitie zou nauw mogelijk te houden, omdat zij vreesden dat de kostprijs voor de hulp aan slachtoffers anders te hoog zou oplopen. De definitie werd uiteindelijk zeer ruim opgesteld⁴⁵ en omvat zowel directe slachtoffers, als nabestaanden en de gemeenschap, maar eveneens indirecte slachtoffers, zoals bijvoorbeeld boeren die hun velden niet langer kunnen bewerken door de achtergebleven submunitie en die zo economische schade lijden. Verschillende paragrafen in de preambule van het nieuwe Verdrag inzake clustermunitie verwijzen expliciet naar de rechten van slachtoffers en naar het VN-Verdrag voor de rechten van personen met een handicap. Artikel 5 van het verdrag preciseert de plichten van staten aangaande de hulp aan slachtoffers, namelijk dat aandacht dient te worden besteed zowel aan medische verzorging voor de slachtoffers, als aan rehabilitatie en psychologische steun en aan sociale en economische integratie in de maatschappij. De niet-gouvernementele wereld toonde zich zeer tevreden met de tekst van het nieuwe verdrag en oordeelde dat de bepalingen over steun aan slachtoffers dermate concreet zijn dat zij echt een verschil zullen maken.⁴⁶

Een belangrijk en fel besproken artikel is tevens het artikel 21 aangaande de betrekkingen met staten die geen partij zijn bij het verdrag, de zogenaamde kwestie van de interoperabiliteit. Dit artikel kwam niet voor bij het APM-Verdrag; maar werd ook nu weer gevraagd door verschillende staten die deel uitmaken van militaire allianties (o.a. NAVO) en moeilijkheden in verband met verantwoordelijkheden voor de daden van militaire partners wensten te vermijden. Een verbod op deelname van staten in multinationale operaties, waarin mogelijk clustermunitie zou wor-



den gebruikt door andere staten, zou onrealistisch zijn geweest. In voornoemd artikel wordt dan ook expliciet vermeld, ondanks belangrijke tegenstand van de niet-gouvernementele wereld, dat staten die partij zijn bij het verdrag op militair gebied kunnen samenwerken en militaire operaties kunnen uitvoeren met staten die geen partij zijn en die mogelijk de verboden wapens inzetten. Evenwel wordt benadrukt dat staten die partij zijn onder geen beding deze clustermunitie zelf mogen gebruiken, of om gebruik van clustermunitie mogen verzoeken *in gevallen waarin de keuze van de te gebruiken munitie uitsluitend bij hem ligt*. Vooral in deze laatste zinsnede is de invloed van staten die veelvuldig deelnemen aan multinationale operaties te lezen. Dit artikel was het onderwerp van lange onderhandelingen en het zal vooral moeten blijken uit de concrete toepassing en interpretaties of het doel van het nieuwe verdrag hierdoor niet wordt voorbijgeschoten.

Een laatste moeilijk en zeer belangrijk probleem betreft het gebruik van deze bommen en munitie door niet-statelijke actoren. Zoals werd vastgesteld tijdens het Israëlisch-Libanees conflict in de zomer van 2006, hebben ook niet-statelijke actoren, zoals Hezbollah, toegang tot deze wapens en deïnen zij er niet voor terug ze ook te gebruiken.⁴⁷ Volgens een rapport van HRW zou clustermunitie ook zijn gebruikt door de Taliban in het conflict in Afghanistan.⁴⁸ Om die reden werd in de preambule van het nieuwe verdrag opgenomen dat “gewapende groepen die zich onderscheiden van de strijdkrachten van een Staat onder geen enkele omstandigheid is toegestaan deel te nemen aan enige activiteit die verboden is voor een Staat die Partij is bij het Verdrag”.

Het probleem dat zich natuurlijk stelt is dat niet-statelijke actoren het verdrag niet kunnen ondertekenen, en dat hun aldus geen afdwingbare verplichtingen onder internationaal recht kunnen worden opgelegd. Nochtans is het voor de internationale gemeenschap en voor het succes van het verdrag belangrijk dat ook zij zich zoveel mogelijk scharen achter de principes van het verbod op het gebruik van clustermunitie. Onder de term niet-statelijke actoren vallen onder andere rebellengroepen, vrijheidsbewegingen en *de facto* overheden, die er soms zelf alle belang bij kunnen hebben zich zoveel mogelijk bereid te tonen normen van internationaal recht te respecteren om de sympathie van de internationale gemeenschap te winnen. Hetzelfde probleem stelde zich tien jaar geleden met het algehele verbod op het gebruik van de anti-persoonsmijnen. Aangezien de laatste decennia meer en meer oorlogen en conflicten zich intrastatale afspeelden, nemen een toenemend aantal niet-statelijke actoren deze dagen deel aan gewapende con-

flicten. *Geneva Call* is een internationale humanitaire organisatie die ernaar streeft niet-statelijke actoren ertoe te overtuigen het humanitair recht zoveel mogelijk te respecteren en te onderschrijven.⁴⁹ Daartoe werd een specifiek document opgesteld dat zij kunnen ondertekenen en waarin zij zich ertoe verbinden de belangrijkste principes van het APM-Verdrag te zullen respecteren. Deze *Deed of commitment for adherence to a total ban on anti-personnel mines and for cooperation in mine action* werd tot hiertoe door 35 gewapende groepen ondertekend. *Geneva Call* hoopt door gewapende groepen in een bepaald land te overtuigen de *Deed of commitment* te ondertekenen ook de betrokken reguliere overheid te kunnen overhalen het verdrag te ondertekenen. Sri Lanka bijvoorbeeld heeft aangegeven het APM-Verdrag te zullen ondertekenen zodra de Tamil Tijgers hetzelfde doen. Eenzelfde initiatief zou kunnen worden ondernomen voor het Verdrag inzake clustermunitie, om een wereldwijd verbod zoveel mogelijk in praktijk om te zetten.

Conclusie

Het nieuwe verdrag is het resultaat van een moeilijk evenwicht tussen de belangen van gebruikers en industrie en vooral de verzuchtingen van getroffen staten. Het verdrag is erin geslaagd de juiste balans te vinden tussen humanitaire overwegingen en militaire noodzaak. Toch hadden vele lidstaten, vooral de grote gebruikers en producenten, het liever anders gezien. Vele staten hadden graag een oplossing bekomen binnen het kader van de CCW waar militaire en technische argumenten het vaak halen van humanitaire overwegingen en waar de grote staten, tevens de producers en gebruikers, veelal de lakens uitdelen. Dankzij de promptte reacties van de niet-gouvernementele wereld en een aantal gelijkgestemde staten is het anders uitgedraaid. Een ambitieus verdrag, waarin vooral humanitaire overwegingen een weerslag vonden is het resultaat geworden. Niettemin wijzen de vele nog grijze zones en onduidelijke bepalingen, onder andere voor wat betreft vernietiging van voorraden en interoperabiliteit, op de moeilijke evenwichtsoefeningen die vooral leden van militaire allianties moesten ondergaan.

In ieder geval is duidelijk geworden dat, hoewel de gouvernementele wereld allesbehalve zat te wachten op dit verbod, op zeer korte tijd, en voornamelijk dankzij de uitgebreide media-aandacht voor het gebruik van deze betwiste wapens in Zuid-Libanon, een beweging in gang is gezet die er tegen vele verwachtingen in, is in geslaagd op minder dan twee jaar een



tekst op papier te zetten. Af te wachten valt door hoeveel staten het nieuwe verdrag uiteindelijk zal worden ondertekend en of het inderdaad een even groot draagvlak zal kennen als zijn grote voorbeeld, het APM-Verdrag. Dit verdrag kent, hoewel nog niet door alle landen ter wereld ondertekend en geratificeerd⁵⁰, toch een vrijwel universele aanvaarding. Van de 39 staten die nog geen partij zijn bij het verdrag, zouden er slechts een handvol staten zijn die de wapens nog steeds gebruiken.⁵¹ Dit betekent dat verschillende staten, zoals de VS bijvoorbeeld, hoewel zij geen partij zijn bij het APM-Verdrag zich toch achter het idee van een algeheel verbod op anti-persoonsmijnen hebben geschaard. Voor wat betreft het Oslo-Verdrag hoopt men eveneens op een quasi-universele aanvaarding, met zo veel mogelijk lidstaten die het verdrag ondertekenen uiteraard, maar ook met een indirecte toepassing van zijn principes door de overgebleven staten.

Indien dit verbod inderdaad een even groot succes kent als het verbod op de anti-persoonsmijnen tien jaar geleden, rest enkel de vraag wat het volgende gevecht van de ontwapeningsorganisaties zal zijn. Hoewel niet iedereen even overtuigd is van het nut van alweer een nieuw verdrag zonder duidelijke strafbepalingen of mechanismen om overtreders op het matje te roepen, is het duidelijk dat elk document dat de gevolgen van oorlog op de gewone bevolking in de belangstelling brengt, onze aandacht verdient. Het valt niet te ontkennen dat ieder jaar, iedere dag, de industrie op zoek gaat naar nieuwe effectieve wapens en methodes om oorlog te voeren. Want na elk succes van de witte ridders van de ontwapeningsbeweging staan weer vele nieuwe plannen klaar. Oorlog is al zo oud als de mensheid zelf en zal niet kunnen worden uitgeroeid. Vandaar dat elk gevecht minstens moet worden uitgekozen en voorbereid. Het is belangrijk dat in se niet-discriminatoire wapens zo snel mogelijk worden verboden, maar men mag niet uit het oog verliezen dat elk wapen slachtoffers maakt en dat elk wapen op niet-discriminatoire wijze kan worden gebruikt. Licht het belangrijkste gevecht dan niet in de kleine wapens, waarvan er miljoenen op deze wereld voorhanden zijn, zowel voor de reguliere legers, als voor de gewone burgers, als voor vele niet-statelijke actoren, met niet altijd even eerbare doelstellingen? Of is dit gevecht te omvangrijk en te moeilijk om aan te pakken?

Noten

1 Juridisch adviseur, Directoraat-Generaal Juridische Steun en Bemiddeling, Divisie Juridische Adviezen internationaal

- recht, Ministerie van Landsverdediging. De opvattingen weergegeven in deze bijdrage zijn de persoonlijke opvattingen van de auteur en stemmen niet noodzakelijk overeen met die van (de Algemene Directie Juridische Steun en Bemiddeling van) het Ministerie van Landsverdediging.
- 2 Zie voor meer informatie <http://www.rodekruis.be/NL/Internationaal/IHR/clustermunities/watiscclustermunities/watiscclustermunities.htm>.
 - 3 HANDICAP INTERNATIONAL, *Fatal footprint: the global human impact of cluster munitions*, november 2006, 42.
 - 4 J. BORRIE & R. CAVE, "The humanitarian effects of cluster munitions: why should we worry?", *Disarmament Forum*, 2006, 6.
 - 5 M. HIZNAY, "Operational and technical aspects of cluster munitions", *Disarmament Forum*, 2006, 17; zie C. CAPATI, "The tragedy of cluster bombs in Laos: an argument for inclusion in the proposed international ban on landmines", *Wis. Int'l L.J.*, 1997-98, 229 ev.
 - 6 K.C. CHING, "The use of cluster munitions in the war on terrorism", *Suffolk Transnat'l L.R.*, 2007, 137.
 - 7 Zie LANDMINE ACTION, *Cluster munitions in Kosovo: Analysis of use, contamination and casualties*, februari 2007, 72 p.; T.M. McDONNELL, "Cluster bombs over Kosovo: a violation of international law?", *Ariz. L. Rev.*, 2002, 31 ev.
 - 8 Zie o.a. T.J. HERTHEL, "On the chopping block: cluster munitions and the law of war", *A.F.L. Rev.*, 2001, 242.
 - 9 Zie hierover V.O. WIEBE, "Footprints of death: cluster bombs as indiscriminate weapons under international humanitarian law", *Mich. J. Int'l L.*, 2000-01, 140-142.
 - 10 HRW, *Cluster bombs in Afghanistan: a Human Rights Watch Background*, 2001.
 - 11 K.C. CHING, *l.c.*, 139.
 - 12 HRW, *Off target: the conduct of war and civilian casualties in Iraq*, 2003, 6.
 - 13 LANDMINE ACTION, *Foreseeable harm: the use and impact of cluster munitions in Lebanon*, 2006, 6 ev.; HUMAN RIGHTS WATCH (HRW), *Flooding South Lebanon: Israel's use of cluster munitions in Lebanon in July and August 2006*, 2006.
 - 14 J. BORRIE, "The road from Oslo: Emerging international efforts on cluster munitions", *Disarmament Diplomacy*, 2007, 46-47.
 - 15 Zie uitgebreid V.O. WIEBE, "For whom the little bell tolls: recent judgments by international tribunals on the legality of cluster munitions", *Pepperdine Law Review*, 2008.
 - 16 Eritrea-Ethiopië Claims Commission, *Ethiopia's Claim 2*, 28 april 2004, *I.L.M.*, 2004, 1275.
 - 17 ICTY 12 juni 2007, *Prosecutor v. Martić*, IT-95-11-T; zie hierover www.un.org/icty/pressreal/2007/pr1162e-summary.htm.
 - 18 M. HIZNAY, *l.c.*, 16.
 - 19 M. HIZNAY, *l.c.*, 21.
 - 20 Het betreft Eritrea, Ethiopië, Frankrijk, Israël, Marokko, Nederland, Nigeria, de Russische Federatie, Saudi Arabië, Sudan, Tadjikistan, het VK, de VS, en de voormalige republiek Joegoslavië.
 - 21 Zie <http://www.stopclustermunitions.org/the-problem/>.
 - 22 HANDICAP INTERNATIONAL, *Fatal Footprint, the global human impact of cluster munitions*, november 2006.
 - 23 Zie www.cmc.com.
 - 24 Verdrag inzake het verbod op het gebruik, de opslag, de productie en de overdracht van antipersoonsmijnen en inzake de vernietiging ervan van 18 september 1997, instemming door de Wet van 10 augustus 1998, B.S., 18 oktober 1998.
 - 25 VN-Verdrag inzake het verbod of de beperking van het gebruik van bepaalde conventionele wapens die geacht kunnen worden buitensporig leed te veroorzaken of een niet-onderscheidende werking te hebben van 10 oktober 1980, B.S., 26 februari 1998.
 - 26 HRW, "Norway opens way to cluster munitions treaty", be-



schikbaar via <http://www.hrw.org/english/docs/2006/11/17/global14629.htm>; "New drive against cluster bombs", *BBC News*, 17 november 2006.

- 27 Onder deze staten bevonden zich onder andere Australië, China, India, Japan, Pakistan, de Russische Federatie, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.
- 28 Slechts drie van de aanwezige landen (Japan, Polen en Roemenië) gaven toen aan zich (nog) niet achter de Oslo Verklaring te kunnen scharen.
- 29 ICRC, "Observations on the legal issues related to the use of cluster munitions", UN Doc. CCW/GGE/2007/WP.8 van 25 juni 2007.
- 30 Zie uitgebreid L. MARESCA, "Cluster munitions: moving toward specific regulation", *Disarmament Forum*, 2006, 27-34; N. VAN WOUDEMBERG, "The long and winding road towards an instrument on clustermunitions", *J.C.S.L.*, 2008, 450 en 478.
- 31 Protocol V inzake de niet-explosieve oorlogsresten van 28 november 2003, gehecht aan het VN-Verdrag inzake het verbod of de beperking van het gebruik van bepaalde conventionele wapens die geacht kunnen worden buitensporig leed te veroorzaken of een niet-onderscheidende werking te hebben, nog niet geratificeerd door België.
- 32 Zie <http://www.diplomatie.be/nl/policy/policynotedetail.asp?TEXTID=81949>.
- 33 "Internationaal verbod op clustermunitie", *De Standaard*, 30 mei 2008.
- 34 Zie N. VAN WOUDEMBERG, *l.c.*, 450 ev.
- 35 O.a. Ierland, Mexico en Noorwegen.
- 36 "It does not mean the following: A munition that, in order to avoid indiscriminate area effects and the risks posed by unexploded submunitions, has all of the following characteristics: (i) Each munition contains fewer than ten explosive

submunitions; (ii) Each explosive submunition weighs more than four kilograms; (iii) Each explosive submunition is designed to detect and engage a single target object; (iv) Each explosive submunition is equipped with an electronic self-destruction mechanism; (v) Each explosive submunition is equipped with an electronic self-deactivating feature;"

- 37 Zie voor conferentieteksten <http://www.diplomatie.be/nl/policy/policynotedetail.asp?TEXTID=81949>.
- 38 Zie artikel 3 para. 3 Verdrag inzake clustermunitie.
- 39 Zie artikel 3 para. 6 Verdrag inzake clustermunitie.
- 40 GICHD, *A guide to cluster munitions*, 2007, 36 ev.
- 41 Zie GICHD, *op.cit.*, 55 ev.
- 42 Zie artikel 4 para. 5 tot 8.
- 43 UN Treaty on the Rights of Persons with Disabilities.
- 44 "Landmark UN treaty on the rights of persons with disabilities enters into force", *UN News*, 3 mei 2008, beschikbaar via <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=26554&Cr=disab&Cr1>.
- 45 Artikel 1 para. 1 Verdrag inzake clustermunitie.
- 46 "Eindelijk hulp voor slachtoffers clusterbom", *De Standaard* 30 mei 2008.
- 47 Zie supra; J. BORRIE, *l.c.*, 47.
- 48 HRW, *Cluster bombs in Afghanistan: a Human Rights Watch Backgrounder*, 2001.
- 49 Zie www.genevacall.org.
- 50 Op 1 mei 2008 hadden 156 staten hebben het verdrag geratificeerd of getekend; zie <http://www.apminebanconvention.org/index.php?id=211>.
- 51 Zie Landmine Monitor, beschikbaar via <http://www.icbl.org/lm/>.

Boekenrubriek

onder redactie van Francis BAERT
Onderzoeker Universiteit van de Verenigde Naties (UNU-CRIS) & Universiteit Gent

The Oxford Handbook on the United Nations

64

Onder redactie van Thomas G. WEISS en Sam DAWS
Oxford University Press
ISBN: 9780199279517 (*hard back*)
ISBN: 9780199560103 (*paper back*)

Onlangs verscheen bij *Oxford University Press* de betaalbare paperback versie van een op het eerste zicht uitermate interessant encyclopedisch naslagwerk rond de werking van de Verenigde Naties. Het werkstuk is onder redactie van Thomas G. Weiss, professor in New York en voorzitter van de directieraad van ACUNS (Academic Council on the United Nations System) en Sam Daws, uitvoerend directeur van de Britse zustervereniging van de VVN (UNA-UK) en verscheen oorspronkelijk in 2007. Het resultaat zal velen weten te bekoren en is op het eerste

zicht verbluffend te noemen en dit zowel in kwantiteit als kwaliteit. De versie in harde kaft weegt zo'n 1,597 kilogram en telt ongeveer 810 bladzijden. Het voorwoord werd door secretaris-generaal Ban Ki-moon neergepend. Het boek bevat bijdragen van 47 toonaangevende auteurs. Het is een neerslag van de Anglo-Amerikaanse expertise rond de Verenigde Naties. Heel wat bekende namen hebben een bijdrage voorzien. En vaak gelden deze personen als ultieme referenties in het vakgebied. Zo zijn er ondermeer bijdragen van beroemde academici als José Alvarez, Michael Doyle en Ed Luck (allen Columbia), Leon Gordenker (Princeton), Nicholas Sambanis (Yale) en Ngaire Woods (Oxford). Maar evenzeer werden vooraanstaande stemmen uit de VN-administraties bereid gevonden een hoofdstuk te schrijven. Zo bevat het boek teksten van Yves Beigbeder (werkte voor FAO en WHO), Gian Luca Burci (Legal counsel WHO), Jeff Crisp (UNHCR), Jacques Fomerand (VN-secretariaat en UNU), James O.C. Jonah (gewe-



zen onder secretaris-generaal Politieke Zaken) en Gert Rosenthal (gewezen voorzitter van ECOSOC). Maar hier schuilt tevens het probleem. Het boek is een unieke bundeling van het werk van hoofdzakelijk Amerikaanse (of in de Verenigde Staten werkende) en Britse specialisten. Wie echter op zoek is naar nieuw materiaal komt van een kale reis terug. Vaak herhalen de auteurs bondig wat ze reeds elders meer in detail hebben besproken. Op zich is dit niet zo erg aangezien dit werk voor vele lezers een eerste kennismaking blijft. Wat meer stoort, is de te sterke Anglo-Amerikaanse invalshoek van de meerderheid van de hoofdstukken. Sommige auteurs zijn meer bezig met de positie van de Verenigde Staten binnen de VN (*exceptionalism*) dan met het moeilijke samenspel van 192 sterk verschillende landen. Zeker in het licht van de groeiende machtsverschuivingen, is het belangrijk om aandacht te hebben voor de verschillende meningen binnen de VN, in plaats van enkel de nadruk te leggen op de rol van de Verenigde Staten. De rol van P-5 landen China, Rusland en Frankrijk is te onzichtbaar in dit boek. Ook de BRIC's komen onvoldoende aan bod. De meeste daarvan zijn gelegen in het Zuiden en verschillen vaak grondig van mening met de mening van de Verenigde Staten. Dit vindt vaak ook zijn reflectie in academische geschriften. Een Chinees VN-specialist zal andere zaken beklemtonen dan een Indische of Braziliaanse. In vele landen van de wereld zijn nochtans interessante en vaak originelere stemmen te horen. Het is bijgevolg jammer dat die mensen al te vaak over het hoofd gezien worden bij de samenstelling van dergelijke handboeken. Ook Westerse andersdenkenden komen weinig aan bod. De keuze aan auteurs is toch vooral een afspiegeling van een ons-kent-ons *old-boys* netwerk (slechts 19 procent van de auteurs zijn vrouwen). Over de hervorming van de Verenigde Naties kon men in plaats van *usual suspect* Ed Luck ook eens geograaf Joseph Schwartzberg gevraagd hebben. De man heeft de laatste jaren utopische maar zeer intrigerende voorstellen gedaan rond de hervorming van de Veiligheidsraad.

Het boek is onderverdeeld in acht delen die samen veertig hoofdstukken vormen. Als bijlagen zijn onder meer de integrale versie van het Handvest van de VN, het Statuut van het Internationaal Gerechtshof en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens opgenomen. Het eerste inleidende deel en hoofdstuk is een uitermate interessante tekst van de hand van de redacteurs van het boek. Door te focussen op continuïteit en verandering schetsen de auteurs in vogelvlucht de geschiedenis van de Verenig-

de Naties. Ze conceptualiseren succes en falen. Bovendien wordt via uitgebreide eindnoten hun tekst ingebed in belangrijke academische en beleidsmatige discussies. Alle hoofdstukken in het boek zijn op dezelfde wijze van uitgebreide voetnoten voorzien die doorspekt zijn met talloze interessante leestips. In een tweede deel vormen drie hoofdstukken het theoretisch kader waarop men zich kan baseren om een studie te maken rond de werking van de VN. Michael Barnett en Martha Finnemore brengen een bijzonder belezen overzicht van politiekwetenschappelijke theorieën. José Alvarez van juridische en in hun bijdrage besteden Leon Gordenker en Christer Jönsson aandacht aan de evolutie in het denken rond de VN. Het is vooral dit laatste hoofdstuk dat indruk maakt. Jammer genoeg vooral door het uitgebreide notenapparaat met excellente literatuursuggesties. De redacteurs van de boek hadden Gordenker en Jönsson best wat meer ruimte mogen geven. De auteurs geven een interessante inkijk in een (Amerikaanse) invalshoek op kenniscreatie en -verspreiding rond de VN. De resterende 36 hoofdstukken van het boek volgen een vrij klassiek patroon. In zekere mate sterk gelijk op de eerste VVN-monografie *De Verenigde Naties. Een wereld van Verschil?* onder redactie van Jan Wouters en Cedric Ryngaert, uitgegeven bij Acco in 2005. Het Nederlandstalige broertje is klein bier vergeleken met de Engelstalige tegenhanger. Met zijn 737 gram en 377 bladzijden is het duidelijk een maatje kleiner. Hoewel de aanpak als structuur van beide handboeken sterk gelijklopend zijn, verschilt de inhoud van de hoofdstukken nochtans sterk. Het is dan ook aangewezen om beide werken naast elkaar te consulteren. Het VVN-handboek is ook iets vrouwvriendelijker. 30 procent van de auteurs waren immers vrouwen. In het derde deel van het boek worden de hoofdorganen van de VN besproken: de Algemene Vergadering, de Veiligheidsraad, de Trustschapsraad, de Economische en Sociale Raad, het Secretariaat en het Internationaal Gerechtshof. In het vierde deel wordt de relatie tussen de VN en andere actoren behandeld: regionale groepen en allianties, de Bretton Woods instellingen, de civiele maatschappij, de private sector en de media. Deel vijf tot en met zeven heeft aandacht voor drie grote thema's uit het Handvest: internationale vrede en veiligheid, mensenrechten en ontwikkeling. Het laatste deel is een krampachtige poging om de debatten rond de hervorming van de Verenigde Naties in kaart te brengen. Dit boek zal vele lezers weten te bekoren maar voor mensen bekend met het onderwerp is dit geen noodzakelijke aanwinst voor hun bibliotheek.



Genève, 20-24 april: omstreden topconferentie tegen racisme

Van 20 tot 24 april wordt in Genève een topconferentie over antiracisme belegd die tot taak heeft de vooruitgang te onderzoeken die werd geboekt na de Wereldconferentie tegen Racisme in Durban in 2001.

Vanaf het begin van de voorbereidende besprekingen voor deze komende Top waren er problemen, voor een groot deel ingegeven door de herinnering aan anti-Israëlische NGO-manifestaties tijdens de conferentie in Durban. Een aantal Staten sprak er zelfs van deze top te zullen boycotten en er ontstond een felle discussie over de ontwerptekst van de Slotverklaring.

Op 21 maart, de internationale dag voor de bestrijding van racisme (de dag waarop, in 1960, de moordpartij in Sharpeville (Zuid-Afrika) plaats vond) zei de Hoge Commissaris voor Mensenrechten, Navi Pillay: "rassendiscriminatie ontzegt aan de slachtoffers een van de meeste fundamentele mensenrechten: het recht om als gelijkwaardig te worden beschouwd". En: "rassendiscriminatie in haar meest extreme vorm leidt tot etnische zuivering en genocide".

Ze roept dan ook alle Lidstaten op om te zoeken naar een consensus over de tekst van de Slotverklaring en om deel te nemen aan de Conferentie, ondanks het feit dat de Top voorwerp is geworden van een heftige campagne in de media. Het feit dat Israël en de Verenigde Staten zich indertijd terugtrokken uit de Durban Conferentie mag nu geen schaduw werpen op deze Top.

Navi Pillay is de Secretaris-generaal van de Top. Ze zegt, er alles aan te willen doen om er een succes van te maken. Intussen werd de ontwerptekst van de Slotverklaring al drastisch ingekort en werden sommige van de meest controversiële passages geschrapt.

Ook volgens Secretaris-generaal Ban Ki-moon is deze conferentie een gelegenheid om te discussiëren over een probleem dat in de afgelopen jaren alleen maar heviger is geworden: de tijd is rijp voor een grondige en alomvattende discussie zonder dat specifieke situaties en beschuldigingen de aandacht afleiden van de ernst van het probleem.

Nieuws van het Internationaal Gerechtshof

België vs Senegal

Op 19 februari 2009 maakte België bij het Internationaal Gerechtshof in Den Haag¹ een zaak aanhangig tegen Senegal: de Belgische Regering stelt dat er een geschil bestaat tussen België en Senegal betreffende de verplichting van Senegal om de vroegere President van Chad, Hissène Habré, ofwel te vervolgen ofwel uit te leveren aan België om hier te worden berecht.

De feiten

De Belgische Regering stelt in haar rekest dat Senegal, waar Habré sinds 1990 in ballingschap verblijft, hem ondanks herhaalde verzoeken niet heeft uitgeleverd en ook zelf geen enkele maatregel heeft genomen om hem te vervolgen voor bepaalde daden van foltering en voor misdaden tegen de mensheid.

Weliswaar, zegt het rekest, was Habré, op grond van een klacht van zeven individuen en een NGO (de *Vereniging van Slachtoffers van Misdrijven en Politieke Onderdrukking*) in februari 2000 in beschuldiging gesteld voor *misdaden tegen de mensheid, foltering en barbarisme* en onder huisarrest geplaatst, maar de aanklacht werd verworpen door de Kamer van in beschuldigingstelling van het Hof van Beroep in Dakar: "Misdaden tegen de mensheid zijn geen onderdeel van het Senegalese strafrecht".

Intussen werden tussen november 2000 en december 2001 in België soortgelijke klachten neergelegd door een Belgische Senegalees en Senegalese staatsburgers. Sindsdien wendden Belgische juridische instanties zich herhaaldelijk tevergeefs tot Senegal om een onderzoek te bekomen; in 2005 vaardigde de Belgische Regering een internationaal aanhoudingsbevel uit tegen Habré.

Eind 2005 verwees Senegal de zaak door naar de Afrikaanse Unie.

In februari 2007 werd het Strafwetboek en Wetboek van Strafvordering van Senegal aangepast in die zin dat genocide, oorlogsmisdrijven en misdaden tegen de mensheid erin werden opgenomen. Maar Senegal voerde een gebrek aan financiële middelen aan als excuus voor het niet-vervolgen van Habré.



De juridische context

België stelt dat de houding van Senegal een schending inhoudt van het Internationaal Verdrag tegen Foltering (10 december 1984), met name van artikel 5, para 2, artikel 7, para 1, artikel 8, para 2 en artikel 9, para. 1. Maar voegt eraan toe dat ook onder het internationaal gewoonterecht Senegal, door te weigeren Habré te vervolgen of uit te leveren, zich schuldig maakt aan een schending van de algemene verplichting om misdaden tegen het humanitaire recht te vervolgen zoals die zijn neergelegd in talloze internationale teksten, verdragen en besluiten van internationale organisaties.

De gronden voor de jurisdictie

Voor het Hof zich kan gaan buigen over de zaak in kwestie dient het zich er eerst van te overtuigen dat het *jurisdictie heeft*, dat wil zeggen: of *beide partijen* op de een of andere manier daarvoor hun toestemming hebben gegeven. De verschillende mogelijkheden zijn neergelegd in artikel 36 van het Statuut van het Hof, dat *een integrerend deel* uitmaakt van het Handvest van de VN, en waarbij alle Lidstaten dus partij zijn.

Het Hof kan zijn bevoegdheid baseren op een speciale overeenkomst: de partijen sluiten een *compromis* waarbij ze overeenkomen bepaalde vragen rond een tussen hen gerezen juridisch geschil voor te leggen aan het Hof.

Een andere mogelijkheid is dat in een bepaald verdrag (in dit geval het Verdrag inzake Foltering en andere wrede, onmenselijke en vernederende praktijken), waarbij beide Staten partij zijn, een clause is opgenomen (de z.g. *compromissoire clause*) waarbij wordt overeengekomen om geschillen in verband met de interpretatie en de toepassing van het verdrag in kwestie voor te leggen aan het Hof. Dat is tegenwoordig het geval in een groot aantal verdragen.

Een derde mogelijkheid is die van de *verplichte rechtsmacht* van het Hof: artikel 36 voorziet in de mogelijkheid dat een Staat “ten allen tijde kan verklaren dat hij, ipso facto en zonder bijzondere overeenkomst, tegenover elke andere Staat die deze zelfde verplichting aanvaardt, de rechtsmacht van het Hof als verplicht aanvaardt” inzake bepaalde juridische kwesties.²

Het Belgische rekest in de zaak tegen Senegal roept in de eerste plaats de Verklaringen in die respectievelijk door België (1958) en Senegal (1985) zijn afgelegd.

Daarnaast wordt gesteld dat beide landen partij zijn bij het Verdrag inzake Foltering van 1984, en wordt

erop gewezen dat artikel 30 van dat verdrag een *compromissoire clause* bevat.

Omdat artikel 30, 1 als voorwaarde stelt dat partijen, voor zij zich wenden tot het Hof, eerst moeten proberen om de zaak op te lossen door onderhandelingen, en daarna over moeten gaan tot arbitrage, gaat het rekest nog in op de pogingen die er zijn geweest om de zaak onderling op te lossen, en op het Belgische voorstel om over te gaan tot arbitrage, waarop echter nooit een antwoord volgde.

De eis

Aan het eind van het Rekest wordt samengevat wat België van het Hof vraagt:

- te verklaren dat het jurisdictie heeft;
- dat de Belgische eis toelaatbaar is;
- dat Senegal verplicht is om de Heer Habré te vervolgen voor daden zoals foltering en misdaden tegen de mensheid waarvan hij is beschuldigd als dader, mededader of medeplichtige;
- dat Senegal, in geval van niet-vervolgving, verplicht is hem uit te leveren aan België zodat hij voor een Belgische rechtbank terecht kan staan.

Voorlopige maatregelen

Tegelijkertijd, op 19 februari werd door België een verzoek ingediend om *voorlopige maatregelen* op te leggen; soms is dat nodig om de rechten van de partijen tijdens het proces, dat vaak jaren duurt, te beschermen. In dit geval, zoals bleek uit een interview van de President van Senegal, Wade, met Radio France International, zou de kans bestaan dat het huisarrest van de Heer Habré zou worden opgeheven in verband met het ontbreken van een budget voor zijn berechting. Het verzoek stelt dat de Heer Habré in dat geval Senegal zonder problemen zou kunnen verlaten en zich zou kunnen onttrekken aan vervolging. Dit zou onherstelbare schade veroorzaken voor de rechten van België onder internationaal recht. België vraagt het Hof om, hangende de zaak, alvast alle stappen te ondernemen om te verzekeren dat de Heer Habré onder de controle en het gezag van de juridische instanties van Senegal blijft.

De procedure

Het Hof dient zich nu in eerste instantie te buigen over dit verzoek om voorlopige maatregelen. De hoorzittingen zijn voorzien voor 6-8 april. Daarbij treedt op als *Agent* voor België de Heer *Paul Rietjens*, Directeur-generaal Juridische Zaken van de FOD Buitenlandse Zaken. Na deze eerste uitspraak zal het Hof gaan bepalen of het jurisdictie heeft en, na een



positief arrest daarover, kunnen overgaan tot de behandeling van de zaak ten gronde.

Een ad-hoc rechter

Het is gebruikelijk dat in een procedure tussen Staten die geen rechter van hun nationaliteit hebben in het Hof, die Staten een rechter mogen aanwijzen die alleen voor deze zaak zetelt. België heeft in dit geval de Heer *Philippe Kirsch* als *ad hoc* rechter aangewezen. Philippe Kirsch is de (Canadese) uittredende eerste President van het Internationaal Strafhof (ICC). Hij is gespecialiseerd in het internationaal strafrecht (piraterij, aanslagen tegen de veiligheid van de luchtvaart) en in humanitair recht en speelde een belangrijke rol in de totstandkoming van het Statuut van Rome waarbij het Internationaal Strafhof werd opgericht.

In vroegere gevallen waren het steeds Belgische juristen die optraden als *ad hoc* rechter in zaken waarbij België was betrokken, zoals Christine Vanden Wyngaert in de Yerodia-zaak (de DRC tegen België). Een *ad hoc* rechter zetelt op voet van gelijkheid met de andere rechters, maar uiteraard alleen in de zaak waarvoor hij is aangesteld. Het instituut van de *ad hoc* rechter, die dus wordt verondersteld te waken over de belangen van zijn land, is eigenlijk fundamenteel in strijd met het beginsel van de *volkomen onpartijdigheid* van de rechters zoals die in artikel 20 van het Statuut van het Hof is neergelegd. Toch lijkt het tegemoet te komen aan een algemene bezorgdheid van de Lidstaten en zal het niet gauw verdwijnen.

Verkiezingen

Op 6 februari vonden de verkiezingen plaats voor President en Vice-president van het Hof. De nieuwe President is Hisashi Owada (Japan), de nieuwe Vice-president Peter Tomka (Slowakije); beiden zijn rechter in het Hof sinds 2003. Zij werden in deze functies verkozen voor een termijn van drie jaar.

De Griffier van het Hof is onze landgenoot Philippe Couvreur; hij werd in 2007 herkozen voor een tweede ambtstermijn van zeven jaar.

Het Hof telt 15 rechters die worden verkozen in gelijktijdige stemmingen in de Algemene Vergadering en de Veiligheidsraad. Zij zijn erkende specialisten in het internationaal recht. Een zekere geografische verdeling is voorzien door het vereiste dat de "in het Hof als geheel de vertegenwoordiging van de belangrijkste vormen der beschaving en van de voornaamste rechtsstelsels ter wereld is verzekerd". In de prak-

tijk hebben de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad steeds een onderdaan als rechter in het Hof. Iedere drie jaar worden vijf rechters verkozen; hun ambtstermijn is negen jaar.

Na de verkiezingen van 6 november 2008 is het Hof als volgt samengesteld:

President: Hisashi Owada (Japan)

Vice-president: Peter Tomka (Slowakije)

Rechters:

Shi Jiuyong (China)

Abdul G. Koroma (Sierra Leone)

Awn Shawkat Al-Khasawneh (Jordanië)

Thomas Buergenthal (Verenigde Staten)

Bruno Simma (Duitsland)

Kenneth Keith (Nieuw Zeeland)

Bernardo Sepúlveda-Amor (Mexico)

Mohammed Bennouna (Marokko)

Leonid Skotnikov (Russische Federatie)

Antonio Augusto Cançado (Brazilië)

Abdulqawi Ahmed Yusuf (Somalië)

Christopher Greenwood (Verenigd Koninkrijk)

Het probleem van de voedselschaarste

Binnen de FAO, de VN Organisatie voor Voedsel en Landbouw, wordt een topconferentie gepland over het probleem van de voedselschaarste. Die zou plaats hebben tijdens de Algemene Conferentie van de Organisatie, in Rome in november 2009.

Volgens een recent rapport van de FAO is het aantal ondervoede personen in de wereld in 2008 gestegen tot 963 miljoen: bijna 15% van de wereldbevolking. Deze cijfers zetten de Secretaris-generaal van de FAO, Jacques Diouf, ertoe aan, in de nabije toekomst een topconferentie te beleggen over dit probleem.

Het plan ontving al de steun van de leden van de Arabische Liga tijdens de Arabische Top over Economische en Sociale Ontwikkeling in Koeweit in januari.

Ook de Afrikaanse Unie schaarde zich achter dit plan tijdens haar bijeenkomst in Addis Abeba in februari. En tenslotte kreeg het project onlangs de steun van de Caribische Economische Gemeenschap en andere Latijns Amerikaanse landen. Zo krijgt het langzamerhand vaste vorm.

Het is de bedoeling om te komen tot tastbare resultaten: er dient te worden gewerkt aan een grotere samenhang bij het creëren van een nieuwe wereldorde voor voedselveiligheid: met duurzame politieke, financiële en technische oplossingen voor het probleem.



Nieuws van de internationale straftribunalen

Cedric RYNGAERT

Internationaal Strafhof

Bij het ter perse gaan van dit nummer zal duidelijk zijn of de rechters een bevel tot aanhouding van de Soedanese president al-Bashir hebben uitgevaardigd. Een beslissing hierover werd op 4 maart 2009 verwacht. Het Hof zag zich genoodzaakt in de loop van februari te ontkrachten dat er al een beslissing was genomen.

Op 26 januari 2009 begon het eerste proces voor het Hof, tegen de Congolese krijgsheer Thomas Lubanga. Dit proces zal ook het eerste internationale strafproces zijn waarin slachtoffers in ruime mate participeren.

Op 11 maart 2009 worden vijf nieuwe rechters ingezworen. Deze rechters werden in januari 2009 verkozen door de vergadering van de Staten die partij zijn bij het Statuut van het Hof. Onder de rechters is onze landgenote Christine Van den Wyngaert, tot voor kort rechter bij het Joegoslavië-tribunaal.

Op de vergadering stond verder de mogelijke uitoefening van rechtsmacht over de misdaad van agressie hoog op de agenda. Onder de Staten bestaan meningsverschillen over de mogelijke rol voor de Veiligheidsraad voor het begin van een onderzoek naar agressie door de aanklager. Sommige Staten zijn van oordeel dat de Veiligheidsraad eerst dient vast te stellen dat er een daad van agressie is gepleegd. Andere Staten verdedigen dat de aanklager ook onderzoek kan doen in ontstentenis van een dergelijke vaststelling. De meeste Staten lijken wel gewonnen voor zekere beperkingen. De aanklager zou met name slechts mogen onderzoeken indien (a) de Veiligheidsraad een situatie van agressie naar het Hof heeft doorverwezen; of (b) the *Pre-Trial Chamber* van het Hof groen licht geeft; of © de Algemene Vergadering van de VN dan wel het Internationaal Gerechtshof vastgesteld hebben dat er een daad van agressie is gepleegd. De discussies worden in de loop van 2009 verder gevoerd. In 2010 zouden voorstellen worden voorgelegd aan de herzieningsconferentie, die zal plaatsvinden in Kampala, Oeganda.

Joegoslavië-tribunaal

Op 26 februari 2009 sprak het Joegoslavië-tribunaal Milan Milutinovic, de voormalige president van Servië vrij. Milutinovic werd beschuldigd van misdaden begaan tijdens de Kosovo-campagne in 1999. Het tribunaal was van oordeel dat de aanklager niet had bewezen dat hij had bijgedragen aan een criminele

onderneming (*joint criminal enterprise*) noch dat hij gezag uitoefende over het Joegoslavische leger. Volgens het tribunaal was het de Joegoslavische leider Slobodan Milosevic die het gezag uitoefende. Het tribunaal veroordeelde wel vijf andere Servische/Joegoslavische gedragsdragers voor misdaden tegen de mensheid begaan in Kosovo. Het tribunaal had in totaal negen gezagsdragers gedagvaard, waaronder Milosevic, die in 2006 overleed. Het proces tegen Milutinovic e.a. was één van de meest complexe die het tribunaal ooit heeft gevoerd. Het proces duurde meer dan twee jaar. In de loop daarvan aanhoorde het tribunaal 235 getuigen en liet het 4300 bewijsstukken toe.

Rwanda-tribunaal

Op 27 februari 2009 veroordeelde het Rwanda-tribunaal een voormalige kapitein van het Rwandese leger, Rukundo, tot 25 jaar opsluiting voor zijn aandeel in de Rwandese genocide. Bij het bepalen van de strafmaat hield het tribunaal rekening met het feit dat de beklaagde een bekende priester en een hoog opgeleid persoon was.

Het Rwanda-tribunaal is van plan tien informatiecentra in Rwanda op te richten, met de steun van de Europese Commissie en Rwanda. Drie van die centra zijn al ingehuldigd. Het tribunaal hoopt dat de centra meer kennis over de genocide zullen uitdragen. Op die manier wordt de preventie van genocide aangemoedigd en de vrede en veiligheid in de Rwanda en de regio van de Grote Meren bevorderd.

Cambodja-tribunaal

Op 17 februari 2009 begon het eerste proces voor het Cambodja-tribunaal. De beklaagde, *Duch*, wordt ervan beschuldigd misdaden tegen de mensheid en oorlogsmisdaden te hebben gepleegd als chef van de Tuol Sleng-gevangenis in Phnom Penh tussen 1975 en 1978. Als antwoord op beweringen van financiële onregelmatigheden bij het tribunaal werden intussen nationale en internationale mechanismen opgezet waar personeelsleden klacht kunnen indienen.

Speciaal Hof voor Sierra Leone

Op 25 februari 2009 bevond het Speciaal Hof voor Sierra Leone drie voormalige leiders van de rebellenbeweging het *Revolutionary Armed Front* schuldig aan oorlogsmisdaden en misdaden tegen de mensheid, begaan tijdens de jarenlange burgeroorlog in Sierra Leone. De strafmaat wordt later bepaald.

Op 27 februari 2009 rondde de aanklager zijn pleidooi af in de zaak tegen de voormalige Liberiaanse



president Charles Taylor. Op 6 maart 2009 is het de beurt aan de verdediging.

Speciaal Tribunaal voor Libanon

Het Speciaal Tribunaal voor Libanon heeft nu ook een website: <http://www.stl-tsl.org/>. Het Tribunaal start zijn werkzaamheden op 1 maart 2009. Het is gevestigd in Den Haag (Leidschendam). De rechtszaal voor de processen zelf zou begin 2010 klaar zijn. Het tribunaal is opgericht om de verdachten van een aantal recente politieke moorden in Libanon te berechten, met name de moord op Rafiq Hariri in Beirut in 2005. Het onderzoek werd tot nu toe uitgevoerd door een internationale onderzoekscommissie, die geleid wordt door de Canadees Daniel Bellemare. Bellemare zal vanaf 1 maart de aanklager van het Libanon-tribunaal worden.

Een rapport van de Secretaris-generaal over RtoP: de *responsibility to protect*

Op 30 januari publiceerde de Secretaris-generaal zijn beloofde rapport over de omzetting van het concept RtoP in politieke werkelijkheid: *Implementing the Responsibility to protect*. Het document is een verdere uitwerking van de paragrafen 138 en 139 van het Slotdocument van de Wereldtop van 2005, waarin met zoveel woorden wordt gesteld dat Staten de verantwoordelijkheid hebben om hun bevolking te beschermen tegen genocide, oorlogsmisdaden, etnische zuivering en misdaden tegen de mensheid. Het rapport stelt dat deze paragrafen een “gezaghebbend kader vormen waarbinnen Lidstaten, Regionale Organisaties en de Verenigde Naties kunnen zoeken naar manieren om de RtoP theoretisch, politiek en institutioneel tot leven te brengen”.

De RtoP werd in het Slotdocument gedefinieerd als:

- afkomstig van de positieve interpretatie van het begrip staatssoevereiniteit, namelijk soevereiniteit als verantwoordelijkheid;
- van toepassing met betrekking tot vier speciale misdaden en schendingen, met name: genocide, oorlogsmisdaden, etnische zuivering en misdaden tegen de mensheid;
- de *gepaste en noodzakelijke* reactie op zulke situaties omvat een hele reeks van maatregelen voor preventie en bescherming die Lidstaten, regionale organisaties, de VN en het middenveld ter beschikking hebben;
- *early warning* is een cruciaal element.

Al eerder had de Secretaris-generaal in een toespraak in Duitsland in 2008, gesproken van een benadering in drie peilers, die alle drie even belangrijk zijn en waar ook geen sprake is van een volgorde.

De *eerste peiler* is de beschermende verantwoordelijkheid van Staten. Die is de basis van alles en houdt bijvoorbeeld in dat er nationale mechanismen zijn voor de oplossing van conflicten, dat Staten partij worden bij relevante internationale verdragen, dat ze het mensenrechtenwerk van de VN steunen en vooral dat zij een ernstig gewetensonderzoek instellen naar hun nationale beleid.

De *tweede peiler* is internationale hulp, en *capacity building* en bestaat uit aanmoediging en daadwerkelijke hulp aan Staten om hun verplichtingen in dit verband na te komen.

De *derde peiler* gaat dan weer meer over internationale actie in gevallen waar sprake is of dreigt van ernstige situaties. Zo kunnen de VN, de Veiligheidsraad en/of de Algemene Vergadering, overgaan tot: maatregelen, waarschuwingen, zenden van *fact-finding* missies, uitvaardigen van slimme sancties, inschakelen van regionale organisaties...

Interessant hierbij: de Secretaris-generaal onderstreept de rol van de Algemene Vergadering in deze materie maar roept tegelijk ook de P5 van de Veiligheidsraad op om in dit soort kwesties geen gebruik te maken van hun vetorecht.

Ban overweegt ook de oprichting van een nieuw *Joint Office* (over genocide en de RtoP), met aan het hoofd zijn Speciale Adviseur voor het Voorkomen van Genocide.

Het hele project wordt aan de Algemene Vergadering voorgelegd tijdens de zitting van 2009.

Noten

- 1 Niet te verwarren met het Internationaal Strafhof, dat eveneens zetelt in Den Haag. Het IGH werd opgericht in 1919 en is bevoegd om juridische geschillen tussen staten te beslechten. Het zetelt in het Vredespaleis.
- 2 Lang niet alle Lidstaten hebben een dergelijke Verklaring afgelegd: slechts 66, en dan nog vaak met belangrijke reserves. Van de P5: alleen het Verenigd Koninkrijk.



Kalender: 2009/04/01 – 2009/06/30

door Piet WILLEMS

Assistent vakgroep internationaal publiekrecht Universiteit Gent

Om met stip in uw agenda te noteren ¹

2 april	Wereld autisme dag (A/RES/62/139)
4 april	Internationale dag van bewustzijn en bijstand bij landmijnen actie (A/RES/60/97)
7 april	Wereldgezondheidsdag (WHA/A.2/Res.35)
23 april	Werelddag van het boek en de auteursrechten (Resolution 3.18 of the 28th session of the UNESCO General Conference)
23-29 april	Wereldweek voor de Veiligheid op de Weg (A/RES/60/5)
3 mei	Werelddag voor persvrijheid (A/DEC/48/432)
8-9 mei	Dagen van herdenking en verzoening als eerbewijs aan alle slachtoffers van de Tweede Wereldoorlog (A/RES/59/26)
15 mei	Internationale dag van het gezin (A/RES/47/237)
17 mei	Werelddag voor telecommunicatie (A/RES/60/252)
21 mei	Werelddag voor culturele diversiteit, dialoog en ontwikkeling (A/RES/57/249)
22 mei	Internationale dag voor biodiversiteit (A/RES/55/201)
25-31 mei	Week van solidariteit met de volken van de niet-zelfbesturende gebieden (A/RES/54/91)
29 mei	Internationale dag van de VN-Blauwhelmen (A/RES/57/129)
31 mei	Werelddag tegen tabak (Resolution 42.19 of the 42nd session of WHO)
4 juni	Internationale dag van onschuldige kinderen als slachtoffers van agressie (A/RES/ES-7/8)
5 juni	Wereld milieu dag (A/RES/2994 (XXVII))
17 juni	Werelddag voor de bestrijding van woestijnvorming en droogte (A/RES/49/115)
20 juni	Wereldvluchtelingendag (A/RES/55/76)
23 juni	VN-dag voor openbare dienstverlening (A/RES/57/277)
26 juni	Internationale dag tegen het misbruik van en de illegale handel in verdovende middelen (A/RES/42/112)
26 juni	Internationale dag voor steun aan slachtoffers van foltering (A/RES/52/149)

De VN vergaderagenda ²

Genève

1 – 9 april	Mensenrechtenraad, 'high-level task force' over de implementatie van het recht op ontwikkeling (5de sessie)
20 – 24 april	Opvolgconferentie over de implementatie van de Verklaring van Durban en het actieplan



20 april – 1 mei	Comité ter bescherming van de rechten van alle arbeidsmigranten en hun gezinsleden (10de sessie)
22 – 29 april	Veiligheidsraad, Raad van Bestuur van de VN compensatie commissie opgericht in S/RES/692 (1991) (67ste sessie)
27 april – 1 mei	Groep van overheidsexperten voor de evaluatie van de verder werking en ontwikkeling van het VN register voor conventionele wapens en de daaropvolgende ontwikkelingen (2de sessie)
27 april – 15 mei	Comité tegen Foltering (42ste sessie)
april (2/3 dagen)	UNITAR, beheerraad (47ste sessie)
4 – 8 mei	Mensenrechtenraad, werkgroep over willekeurige gevangenhouding (54ste sessie)
4 – 8 mei	UNCTAD, commissie voor investeringen, ondernemingen en ontwikkeling (1ste sessie)
4 – 15 mei	Mensenrechtenraad, werkgroep over UPR (50ste sessie)
4 – 22 mei	Comité over economische, sociale en culturele rechten (42ste sessie)
4 mei – 5 juni	Commissie voor internationaal recht (61ste sessie)
11 – 15 mei	UNCTAD, commissie voor handel en ontwikkeling (1ste sessie)
18 – 27 mei	WHO, 62ste Wereld Gezondheid vergadering
18 mei – 3 juli	Ontwapeningsconferentie, deel 2
25 – 29 mei	Commissie over wetenschap en technologie voor ontwikkeling (12de sessie)
25 – 29 mei	Comité over economische, sociale en culturele rechten, voorbereidende werkgroep (43ste sessie)
25 mei – 12 juni	Comité voor de rechten van het kind (39ste sessie)
mei (1 week)	Vrijwillig VN fonds voor technische coöperatie in het domein van de mensenrechten, beheerraad, (30ste sessie)
2 – 18 juni	Mensenrechtenraad (11de sessie)
3 – 19 juni	ILO, Algemene conferentie (98ste sessie)
15 – 19 juni	Comité voor de rechten van het kind, voorbereidende werkgroep (52ste sessie)
19 juni	ILO, Raad van Bestuur en bijhorende comités (305de sessie)
22 – 26 juni	Comité tegen Foltering, subcomité over de preventie van foltering en andere vormen van mensonwaardige behandeling of bestrafing (8ste sessie)
22 – 26 juni	Mensenrechtenraad, werkgroep over het recht op ontwikkeling (10de sessie)
22 – 26 juni	Mensenrechtenraad, werkgroep over situaties (4de sessie)
22 – 26 juni	Subcomité van experts over het transport van gevaarlijke goederen (35ste sessie)
29 juni – 1 juli	Subcomité van experts voor een globaal geharmoniseerd systeem van classificatie en labeling van chemische stoffen (17de sessie)
29 juni – 3 juli	Mensenrechtenraad, werkgroep verdwijningen (88ste sessie)
29 juni – 3 juli	Vergadering van personen die de verdragsorganen inzake mensenrechten voorzitten (21ste sessie)
29 juni – 31 juli	VN administratief tribunaal



New York

13 – 15 april	Adviserend onafhankelijk audit comité (5de sessie)
13 april – 1 mei	Ontwapeningscommissie
20 – 24 april	Ad hoc comité over de organisatie van de interne rechtsbedeling bij de VN
20 april – 1 mei	VN forum voor wouden (8ste sessie)
27 april	Speciale 'high-level' vergadering van de Economische en Sociale Raad met de Bretton Woods instellingen, de Wereldhandelsorganisatie en UNCTAD
27 april – 1 mei	UNCITRAL, werkgroep over veiligheidsbelangen (15de sessie)
april/mei	Comité voor de pensioenen van VN personeel
1 mei	Comité voor investeringen
4 – 15 mei	Commissie voor duurzame ontwikkeling (17de sessie)
4 – 15 mei	Comité voor informatie (31ste sessie)
4 – 15 mei	Voorbereidend comité voor de opvolgconferentie (2010) voor partijen bij het non-proliferatieverdrag (3de sessie)
12 mei – 24 juli	Adviserend comité voor administratieve en budgetaire vragen
18 – 22 mei	UNCITRAL, werkgroep over insolventierecht (36ste sessie)
18 – 27 mei	Comité over NGO's, herneemde sessie
18 – 29 mei	Permanent forum voor inheemse aangelegenheden (8ste sessie)
26 – 29 mei	UNCITRAL, werkgroep over aankoop (16de sessie)
mei	Comité voor programma en coordinatie, organisatorische sessie
mei	Algemene Vergadering, vijfde comité, verdergezette sessie
1 – 26 juni	Comité voor bijdragen (69ste sessie)
2 – 5 juni	High-level' Comité voor samenwerking tussen ontwikkelingslanden (16de sessie)
8 – 10 juni	Gemeenschappelijke bestuur voor de pensioenen van VN personeel
8 juni – 2 juli	Comité voor programma en coordinatie, organisatorische sessie
17 – 19 juni	Informeel consultatief proces zonder tijdslimiet over oceanen en het recht van de zee
22 – 26 juni	Vergadering van de verdragspartijen bij het VN-verdrag over het recht van de zee (19de sessie)
29 juni – 2 juli	Ad hoc comité opgericht door Algemene Vergadering in resolutie 51/210 van 17 december 1996
30 juni – 2 juli	Adviserend onafhankelijk audit comité (7de sessie)
juni/juli	Speciaal comité voor de situatie m.b.t. de implementatie van de Verklaring over het verlenen van onafhankelijkheid aan koloniale landen en volken

Wenen

16 – 24 april	Commissie voor misdaadpreventie en strafrechtspraak (18de sessie)
27 – 30 april	IAEA, Raad van bestuur, comité voor programma en budget



5 – 7 mei	UNIDO, comité voor programma en buget (25ste sessie)
11 – 12 mei	Vorbereidende commissie voor het kernstopverdrag, werkgroep B, buitengewone sessie
11 – 13 mei	VN Conventie tegen corruptie, intergouvernementele expertenwerkgroep van zonder tijdslimiet over de evaluatie van de implementatie van de Conventie
11 – 22 mei	Internationale controleraad voor verdovende middelen (95ste sessie)
13 mei	Vorbereidende commissie voor het kernstopverdrag, gemeenschappelijke vergadering van de werkgroepen A en B
14 – 15 mei	Vorbereidende commissie voor het kernstopverdrag, werkgroep A (35ste sessie)
14 – 15 mei	VN Conventie tegen corruptie, intergouvernementele expertenwerkgroep van zonder tijdslimiet over de recuperatie van activa
25 – 29 mei	VN wetenschappelijk comité over de effecten van atoomstraling
3 – 12 juni	Comité voor het vreedzame gebruik van de ruimte (52ste sessie)
8 – 9 juni	Vorbereidende commissie voor het kernstopverdrag (32ste sessie)
15 – 19 juni	IAEA, Raad van bestuur
16 – 19 juni	Commissie voor verdovende middelen, bijeenkomst van de hoofden van de nationale handhavingsautoriteiten, Europese regio (8ste sessie)
22 – 26 juni	UNIDO, bestuur industriële ontwikkeling (36ste sessie)
29 juni – 17 juli	VN commissie voor internationaal handelsrecht (42ste sessie)

Elders

13 april – 1 mei	Montreal – Internationale Burgerluchtvaart organisatie, Comité (187ste sessie)
23 – 29 april	Bangkok – Economische en sociale commissie voor Azië en het Stille Oceaan gebied (65 ste sessie)
april/mei	Plaats nog te bepalen – Chief Executives Board voor coördinatie in het VN systeem (1ste reguliere sessie)
5 – 12 mei	VN expertengroep voor geografische benamingen
19 mei – 12 juni	Montreal – ICAO, Raad (187ste sessie)
25 mei – 5 juni	Kingston – Internationale zeebodem autoriteit, vergadering
mei (2 dagen)	VN internationale bijeenkomst ter ondersteuning van de Israëlisch-Palestijnse vrede
mei (3 dagen)	Plaats nog te bepalen – Regionaal seminarie ter evaluatie van de situatie van de gebieden zonder zelfbestuur in het licht van het tweede decennium voor de strijd tegen kolonialisme
1 – 12 juni	VN kaderverdrag over klimaatverandering, vergaderingen van hulporganen van de conferentie van de partijen bij het verdrag
15 – 19 juni	Rome – Voedsel- en Landbouworganisatie, raad (136ste sessie)
16 juni	Nairobi – UNEP, comité van permanente vertegenwoordigers (107de sessie)
29 juni – 3 juli	Internationale Maritieme Organisatie, raad (102de sessie)



29 juni – 10 juli	Montreal – Commissie voor internationale ambtenaren (69ste sessie)
juni	Nairobi – Comité van permanente vertegenwoordigers bij UN-Habitat (33ste sessie)
juni	Jakarta – VN vergadering van Aziatische landen over de Palestijnse kwestie

Verder het vermelden waard

12-14 mei Doha (Qatar) – Regionale bijeenkomst van nationale bevolkingscommissies³

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 Voor meer informatie: zie <http://www.unfpa.org/icpd/15/index.cfm>.



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



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