



- Universaliteit van mensenrechten
- VN en Burundi
- Global Compact Netwerk Belgium

Jaargang 33, nr. 152, 2009/5

Vereniging voor de Verenigde Naties

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

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

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

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

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

Foto = Credit UN Photo

Wereldbeeld

Tijdschrift van de Vereniging voor de Verenigde Naties
(5 nrs. per jaar)
Jaargang 33 – 2009/5 – nr. 152

Zetel

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

Verantwoordelijke uitgever

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

Hoofdredacteur

Veronique Joosten
Universiteit Antwerpen – Faculteit Rechten
Venusstraat 23, bureau 1.46, 2000 Antwerpen
Tel. +32 3 275 58 37 – Fax +32 3 275 51 20
veronique.joosten@ua.ac.be

Redactiecomité

Francis Baert – Sven Biscop – David Crieckemans – Jan De Bisschop –
Melanie De Groof – Jan De Mulder – Ria Heremans – Frank Maes – Michèle
Morel – Louis-Alfons Nobels – Tom Ruys – Neri Sybesma – Tine
Vandervelden – Karen Van Laethem – Piet Willems – Jan Wouters

Correspondenten

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

Auteursrichtlijnen

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

Lidmaatschap

25 euro (> 25 jr.) / 15 euro (< 25 jr.) per jaar te storten op rekening nr.
001-0468369-32



Lid van de Unie van de Uitgevers van de Periodieke Pers

Met steun van de
Vlaamse overheid



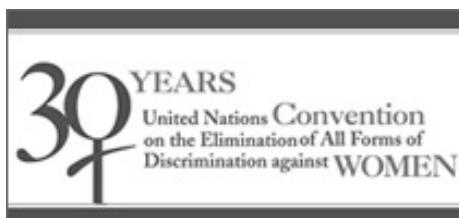
Edito

Op 10 december vieren de Verenigde Naties traditioneel de verjaardag van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens met de *Dag voor de rechten van de mens*. Vorig jaar werd de zestigste verjaardag met de nodige toeters en bellen gevierd, ook door de VVN, die niet alleen een monografie uitbracht maar ook een speciaal themanummer van Wereldbeeld. Dit jaar werd door de redactie dan ook besloten om het wat rustiger aan te doen: ter gelegenheid van de VN Mensenrechtendag zou enkel een bijdrage van Eva Brems over de universaliteit van mensenrechten worden opgenomen in Wereldbeeld.

Maar bij het samenstellen van dit nummer kon ik enkel vaststellen dat mensenrechten toch zijn *binnengeslopen* in het merendeel van de bijdragen. Zowel in de bijdrage van Stef Vandeginste over Burundi als in het interview met Inneke Onsea, werkzaam bij het Internationaal Tribunaal voor Rwanda, staat de last van het verleden in de Centraal Afrikaanse regio centraal, een verleden dat werd geteisterd door grove mensenrechtenschendingen waar het heden nu nog de littekens van draagt. Ook Jonas Slaats snijdt het thema mensenrechten aan in zijn opiniestuk over de recente klimaatcampagnes. In het eerste nummer van het nieuwe jaar mogen de lezers van Wereldbeeld zich overigens verwachten aan een uitgebreide terugblik op de mislukte klimaatop in Kopenhagen.

Hoewel de Universele Verklaring dit jaar geen speciale verjaardag vierde, bleek het afgelopen najaar wel in het teken te staan van de speciale verjaardagen van een aantal verdragen in het domein van de mensenrechten en het internationaal humanitair recht. Oudste jarigen waren de Conventies van Genève die zestig kaarsjes mochten uitblazen, maar nog even actueel blijven, zoals de bijdrage van Adrienne Waldt aantoont.

Met respectievelijk dertig en twintig kaarsjes op de verjaardagstaart vierden ook het Vrouwendiscriminatieverdrag en het Kinderrechtenverdrag hun speciale verjaardag. *Last but not least*, blies het tweede facultatief protocol¹ bij het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten dat de doodstraf afschaft – althans in vredesijd – twintig kaarsjes uit. In het huidige nummer worden deze thema's niet aangesneden. Maar zowel vrouwen- en kinderrechten als de afschaffing van de doodstraf zullen in 2010 aan bod komen in Wereldbeeld: zo staat er een interview met prof. Wouter Vandenhole, die de Unicef Leerstoel Kinderrechten bekleedt, op stapel en vormt de 15de verjaardag van de Wereldvrouwenconferentie, waarvan de vijfjaarlijkse herziening zal plaatsvinden tijdens de eerstkomende bijeenkomst van de Commissie voor de Status van de Vrouw, de aangelegenheid om aandacht te besteden aan vrouwenrechten.



Ja, inderdaad, ook in 2010 blijft de redactie van Wereldbeeld trouw op post om jullie te blijven informeren over de actualiteit in de brede VN-context. Ikzelf zal dat niet meer doen als hoofdredacteur, maar zal voortaan de *gewone* redactieleden vervoegen. Ik wil graag van deze gelegenheid gebruik maken om iedereen te danken voor de fijne samenwerking tijdens mijn jaren als hoofdredacteur en om de nieuwe hoofdredacteur, Piet Willems, veel succes en vreugde toe te wensen in zijn nieuwe functie!

Noot

1 België is 1 van de 72 partijen bij dit protocol sinds 1999.

Veronique Joosten
Hoofdredacteur



Inhoud

Edito <i>Veronique Joosten</i>	1
Universaliteit van mensenrechten: slogan of opdracht? <i>Eva Brems</i>	3
De Verenigde Naties, Burundi en de last van het verleden <i>Stef Vandeginste</i>	8
De EU, België, Vlaanderen en de VN: het <i>Global Compact Network Belgium</i> : brengt Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen dichterbij? <i>Karen Van Laethem</i>	14
In de kijker: de wereld van de <i>ad hoc</i> tribunalen: een blik van binnenuit. Een gesprek met Inneke Onsea <i>Eveline De Wree</i>	20
Opinie: oververhitte klimaatcampagnes <i>Jonas Slaats</i>	26
Opinie: the Need to Take Responsible and Long-term Decisions: the UN Decade of Education for Sustainable Development as a golden opportunity <i>Carl Lindberg</i>	32
Actualiteit: verdragen van Genève blazen zestig kaarsjes uit <i>Adrienne Waldt</i>	35
Actualiteit: the EU external presentation – three challenges beyond the coming into force of the Lisbon Treaty <i>Antoine de lame, Vivien Sierens & Emmanuel De Groof</i>	39
Extra: de <i>European Space Agency</i> : Europa en de ruimtevaart <i>Walter Thiebaut</i>	43
2 Extra: mijn stage bij het VN Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen (UNHCR) <i>Petra Baeyens</i>	50
Boekenrubriek <i>Francis Baert</i>	52



Universaliteit van mensenrechten: slogan of opdracht? ¹

door Eva BREMS ²

Universaliteit en relativisme

Mensenrechten zijn universeel is vandaag een soort dogma in het internationale mensenrechtendiscours, dat keer op keer wordt herhaald in internationale teksten. De basis hiervan ligt natuurlijk in de titel van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. De term *universeel* stond nochtans niet van bij het begin in de titel van de verklaring. De werktitel was aanvankelijk *internationale* verklaring van de rechten van de mens. Men veranderde dit om duidelijk te maken dat het niet gaat om een klassiek verdrag dat verplichtingen tussen Staten oplegt. Mensenrechten gelden immers tussen burgers en overheid; men wilde de centrale plaats van het individu benadrukken.

Dat het begrip *universaliteit* niet centraal stond in de debatten bij de opstellers van de Verklaring, neemt echter niet weg dat het van bij het begin gecontesteerd was. In 1947 – terwijl men bezig was de Universele Verklaring op te stellen – kwam er een opgemerkte open brief vanwege de *American Anthropological Association* (AAA), de Amerikaanse beroepsvereniging van antropologen.³ De brief was bedoeld om zich te verzetten tegen het hele concept van universele mensenrechten, en was geschreven vanuit de strekking die toen overheerste in de antropologie, met name het cultuurrelativisme. Het uitgangspunt van de cultuurrelativisten is de empirische vaststelling van het bestaan van oneindige culturele verscheidenheid. Daaruit besluiten zij dat er geen absolute waarden bestaan. Ze stellen dat de principes die worden gehanteerd om menselijk gedrag te beoordelen, enkel geldig zijn binnen een bepaalde cultuur. Dit leidt tot een argument voor verdraagzaamheid ten aanzien van diversiteit. Maar ook tot het verwerpen van universele normen. Een citaat uit de open brief:

“Het opstellen van een mensenrechtenverklaring was relatief eenvoudig in de 18de eeuw, omdat het toen geen kwestie was van algemene mensenrechten, maar van de rechten van mensen binnen het kader van een enkele samenleving.”

“Vandaag is het probleem ingewikkelder omdat de Verklaring wereldwijd van toepassing moet zijn. Ze

moet de geldigheid van vele verschillende levenswijzen erkennen en omarmen. Ze zal niet overtuigend zijn voor een Indonesiër, een Afrikaan, een Indiër of een Chinees als ze op het zelfde niveau staat als gelijkaardige documenten uit een vroeger tijdperk. De rechten van de Mens in de 20ste eeuw kunnen niet bepaald worden door de normen van een enkele cultuur, noch gedicteerd worden door de verzuchtingen van een enkel volk. Een dergelijk document zal enkel tot frustraties leiden.” (vertaling EB)

De cultuurrelativisten waren dus van oordeel dat de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens Westerse waarden bevatte, die daarom enkel voor Westerse samenlevingen konden gelden. Inmiddels gelden in de antropologie andere scholen, en heeft de AAA de mensenrechten omarmd. Niettemin duikt deze redenering ook vandaag nog geregeld op. Nochtans slaat deze kritiek de bal mis. De cultuurrelativisten stellen vast dat de universaliteit van mensenrechten hun empirische bevindingen tegenspreekt. Maar men moet de universaliteit van mensenrechten niet benaderen als een empirisch gegeven, maar veeleer als een keuze, dus een normatief element. Wanneer men uitgaat van een normatief universaliteitsbegrip, is het ontbreken van empirische universaliteit op zichzelf geen bezwaar. Culturen zijn immers niet statisch. Zij evolueren voortdurend, onder meer door contact met andere culturen en met de ideeën die deze hebben ontwikkeld. Ook fundamentele normen en waarden zijn aan dergelijke verandering onderhevig. Het kan dan ook moeilijk worden volgehouden dat de overwegend Westerse oorsprong van de hedendaagse mensenrechten een principieel obstakel vormt voor de aanvaarding van deze mensenrechten in niet-Westerse culturen. Een normatieve universaliteit behoeft geen empirische fun-
dering.

We kunnen stellen dat de cultuurrelativistische kritiek, die de mogelijkheid en wenselijkheid van mensenrechten als dusdanig betwist, achterhaald is door de feiten. Internationale mensenrechten bestaan nu meer dan 60 jaar en er is een grote consensus over hun geldigheid. Ze worden overal ter wereld ingeroepen door mensen die onrecht ervaren, en zelfs bij machthebbers (tegen wie mensenrechten toch vaak



gericht zijn) komt het uiterst zelden voor dat men reageert op mensenrechtenkritiek door de geldigheid van mensenrechten te ontkennen.

Kiezen voor universaliteit en de gevolgen daarvan

Dit betekent niet dat het debat over de universaliteit van mensenrechten van tafel is. Maar het krijgt een andere insteek: het gaat niet meer over de vraag of de keuze voor universele mensenrechten de juiste keuze is, maar wel over de gevolgen van die keuze. Men wil dezelfde rechten voor alle mensen, maar er zijn heel grote verschillen tussen mensen. Vanuit haar achtergrond in het natuurrecht is de Universele Verklaring gemodelleerd op een abstracte mens; zonder geslacht, leeftijd, godsdienst, etniciteit, cultuur etc ... Mensenrechten hebben de ambitie om universele voorwaarden voor menselijke waardigheid uit te drukken. Maar aangezien mensenrechtenteksten door mensen worden opgesteld, is neutraliteit een illusie. Ongeacht de voorbeeldige bedoelingen van de opstellers van deze teksten, is het evident dat er geen objectief standpunt bestaat van waaruit een abstracte mens kan worden beschouwd, en dat de beweerde contextuele neutraliteit onmogelijk te realiseren is. Bij de opstellers van de Universele Verklaring waren welgestelde volwassen blanke Westerse mannen onevenredig vertegenwoordigd. Het is dan ook onvermijdelijk dat de ervaringen, behoeften en wensen van deze groep er onevenredig sterk in tot uiting komen.

Vanuit diverse hoeken komt er de jongste decennia een roep om deze vertekening te corrigeren. Men kan deze interpreteren als een beweging naar een meer inclusieve opvatting van mensenrechten, naar inclusieve universaliteit. Inclusieve universaliteit is gebaseerd op de centrale gedachte van inclusie van alle mensen in het mensenrechtenkader. Dit gaat verder dan het toepassen van dezelfde rechten op alle mensen overal ter wereld. Inclusieve universaliteit heeft ook betrekking op de inhoud, de interpretatie en de toepassing van de mensenrechtennormen.

De grondslag voor het principe van inclusieve universaliteit is de erkenning dat mensenrechten – ondanks hun ambitie in die zin – niet contextneutraal zijn, en dat daarom mensen die niet beantwoorden aan het impliciete referentiepunt van de mensenrechten een vorm van uitsluiting ervaren. Deze uitsluiting bestaat erin dat de noden, bekommernissen en waarden van leden van niet-dominante groepen

niet in dezelfde mate in rekening worden gebracht als deze van leden van dominante groepen wanneer mensenrechtennormen worden geformuleerd of geïnterpreteerd en wanneer het mensenrechtenbeleid wordt bepaald.

Het opzet van het principe van inclusieve universaliteit is om een oplossing te zoeken voor dit probleem van uitsluiting door tegemoet te komen aan specifieke eisen van deze uitgesloten mensen. Het besef dat de abstracte mens niet bestaat en dat neutraliteit en objectiviteit onmogelijk zijn, zelfs op het vlak van mensenrechtennormen, leidt dus tot de erkenning dat de fundamentele gelijkheid van alle mensen niet kan worden verwezenlijkt door het elimineren van contextuele factoren. Gelijkheid vereist niet enkel dat dezelfde situaties op dezelfde manier behandeld worden, maar ook dat verschillende situaties verschillend behandeld worden. Context is relevant. Als mensenrechten universeel moeten zijn in de zin dat ze op een gelijke manier van toepassing zijn op alle mensen, dan moeten ze soms rekening houden met relevante verschillen tussen mensen.

Emancipatie binnen het mensenrechtendiscours

De eerste niet-dominante groep die de kat de bel heeft aangeboden, zijn de vrouwen geweest. Weliswaar is er sinds 1979 een apart mensenrechtenverdrag *ter uitbanning van alle vormen van discriminatie tegen vrouwen*, maar in het begin van de jaren '90 is de vrouwenbeweging naar buiten gekomen met de stelling dat dit niet volstaat. Door het voorzien van een apart mechanisme *voor de vrouwen* zijn vrouwen verwaarloosd in de andere mechanismen (waar de meeste aandacht en middelen naartoe gaan). Bovendien is het Vrouwenverdrag helemaal geschreven in termen die het niveau van rechtenbescherming van vrouwen op dezelfde hoogte willen brengen als voor mannen. Vanuit een gelijkheidsparadigma dus. Mannen en vrouwen zijn in veel opzichten hetzelfde, of beter: de verschillen zijn vaak niet relevant voor het genot van mensenrechten. Maar mannen en vrouwen zijn ook in een aantal opzichten verschillend, en die verschillen kunnen soms wel relevant zijn voor het genot van mensenrechten. Dat laatste is lang over het hoofd gezien. Een sterk voorbeeld om dit aan te tonen is de kwestie van seksueel geweld. Beeld je een typische situatie in van mishandeling van een arrestant door de politie, of van burgers door het leger in oorlogsgebied. Zowel voor mannen als vrouwen neemt dat geweld het vaakst de vorm



aan van slaan; maar daarnaast ziet men dat vrouwen (niet uitsluitend, maar wel veel frequenter dan mannen) ook het slachtoffer worden van seksueel geweld. Het heeft geduurd tot midden de jaren '90 vooraleer – onder grote druk van massale mobilisatie van de vrouwenbeweging – verkrachting en seksueel geweld in dergelijke situaties erkend werd als een vorm van foltering. Andere thema's die door de vrouwenbeweging op de agenda zijn gezet, zijn bijvoorbeeld schendingen die zich afspelen in de private sfeer (in het gezin of een culturele gemeenschap), en kwesties in verband met reproductieve rechten. De vrouwenbeweging is bijzonder succesvol geweest op al deze vlakken, en het is nu algemeen aanvaard dat vrouwenrechten *gemainstreamed* moeten zijn doorheen de mensenrechtenbescherming; dat men met andere woorden altijd rekening moet houden met de specificiteit van vrouwen.

Kinderen zijn een tweede niet-dominante groeps specificiteit het internationaal recht van de mensenrechten in rekening heeft weten te brengen. Een apart verdrag voor kinderrechten kwam er in 1989, en zowel de opstellers van dat verdrag als de leden van het comité dat toezicht houdt op de naleving ervan, interpreteren mensenrechten voor kinderen in het licht van de eigenheid van kinderen. Een groot aantal van de bepalingen van het Kinderrechtenverdrag zijn beschermingsbepalingen, gebaseerd op de specifieke kwetsbaarheid van kinderen. Maar dat is niet de enige eigenheid die in rekening is gebracht. Men vindt bijvoorbeeld ook het recht op spel in het Verdrag, en het recht op contact met de ouders. Verschillende bepalingen hebben te maken met opvoeding en onderwijs; die rechten zijn gebaseerd op de vaststelling dat de eigenheid van het kind-zijn er ook in bestaat dat het geen permanente status is, maar een overgangperiode. Kinderen zijn toekomstige volwassenen en hebben daarom recht op maatregelen die hen begeleiden naar de volwassenheid. En die volwassenheid komt er natuurlijk niet van de ene dag op de andere, maar groeit geleidelijk in het kind. Daarom vindt men in het Kinderrechtenverdrag ook autonomie-rechten van kinderen. Die rechten zijn progressief in functie van de zich ontwikkelende vermogens van het kind: naarmate het kind ouder wordt, kan het steeds meer autonoom de godsdienstvrijheid, de vrije meningsuiting etc. uitoefenen, en neemt het recht en de plicht van de ouders om het kind daarin te ondersteunen af. Het Kinderrechtenverdrag kan men dus beschouwen als een model van inclusieve universaliteit als het gaat om het in rekening brengen van de eigenheden van het kind-zijn binnen de mensenrechtencontext. Buiten dat verdrag ziet men her en der voorbeelden van het main-

streamen van de eigenheid van kinderen in de mensenrechtenbescherming; maar het is zeker nog niet het geval dat overall waar mensenrechtenkwesties zijn die kinderen aanbelangen, ook de eigenheid van kinderen een rol speelt in de interpretatie en toepassing van mensenrechten. Dit is met andere woorden een kwestie die nog in volle ontwikkeling is.

Het Westen en de rest van de wereld

Laten we dan terugkeren naar het domein waar de Amerikaanse antropologen het over hadden in 1947: wat met niet-Westerse culturen? Hier vallen twee tendensen op. Enerzijds is er vanuit die hoek heel veel kritiek op het Westers karakter van mensenrechten, en klaagt men aan dat er te weinig rekening wordt gehouden met het anders zijn van andere culturen en samenlevingen. Anderzijds wordt er op dergelijke claims – anders dan op vergelijkbare specificiteitsclaims van bijvoorbeeld vrouwen of kinderen – vaak heel afwijzend gereageerd. Dit heeft te maken met het feit dat dit kritisch discours geregeld misbruikt wordt door machthebbers die er vooral op uit zijn om zich te verschuilen voor internationaal onderzoek naar de mensenrechtensituatie in hun land. Het heeft ook te maken met de politieke context waarin een deel van deze kritiek moet worden gesitueerd.

De kritiek dat mensenrechten te Westers worden ingevuld, hangt namelijk vaak samen met een meer algemene verwerping van Westerse dominantie. Dit discours wordt dan ook het sterkst gehoord in contexten waarin een samenleving of haar regeerders zich assertief voelen en hun autonomie en identiteit willen bevestigen. Zo werd in Zuidoost Azië het *Asian values* thema gelanceerd ten tijde van de doorbraak van de *economische tijgers* in de regio. Naast zelfbevestiging is er ook sprake van zelfbescherming. Sinds de Tweede Wereldoorlog zijn mensenrechten een steeds belangrijkere rol gaan spelen op diverse gebieden: in de internationale verhoudingen, maar ook in de binnenlandse politiek, door groeiende verwachtingen van de publieke opinie, die hiertoe onder meer werd aangespoord door het werk van NGO's. Het zelfde geldt in de economie, met mensenrechten als voorwaarde voor hulp- en handelsovereenkomsten, of als een factor die het imago van een land kan besmeuren en daardoor investeerders of toeristen afschrikken. Na het einde van de Koude Oorlog kwamen mensenrechten nog meer op de voorgrond. Het groeiend belang van mensenrechten als een maatstaf voor het gedrag van regeringen



en zelfs private actoren doet bij niet-Westerse regeringen en samenlevingen de wens ontstaan om meer invloed uit te oefenen op de inhoud en de interpretatie van die mensenrechten en op de manier waarop ze worden gebruikt. Enerzijds vindt men het niet wenselijk om door anderen beoordeeld te worden aan de hand van standaarden die men niet aangepast acht aan de eigen omstandigheden. Anderzijds willen niet-Westerse Staten ook een beroep kunnen doen op mensenrechtennormen voor hun eigen doelstellingen, om het gedrag van anderen te veroordelen of om eisen tot uitdrukking te brengen. Dat deze kritische houding slechts hoogst zelden leidt tot een verwerping van de geldigheid van mensenrechten als dusdanig lijkt in politieke termen enerzijds te verklaren door de haast onontkoombare feitelijke dominantie van het mensenrechtendiscours, en anderzijds doordat dit discours ook voor niet-Westerse actoren (met inbegrip van regeringen) interessante mogelijkheden biedt om een aantal van hun doelstellingen kracht bij te zetten. De nadruk komt dan ook te liggen op herdefiniëren, herinterpreteren en het bepalen van nieuwe prioriteiten.



UN Photo 374127/Evan Schneider

6

De niet-Westerse particularistische mensenrechtencritiek komt hoofdzakelijk uit Zuidoost Azië, Sub-Sahara Afrika en de Islamwereld. Ondanks de grote verschillen tussen en binnen deze regio's, is het opvallend dat de particularistische mensenrechtencritiek uit Azië en Afrika een aantal gemeenschappelijke kenmerken vertoont, onder meer met betrekking tot de aard van de verschillen met het Westen die worden aangehaald. Deze zijn in hoofdzaak cultureel, economisch en politiek. Hier komen enkel de culturele argumenten aan bod.

Het kernthema van de culturele argumenten is de verwerping van wat wordt bestempeld als de overdreven individualistische oriëntatie van de mensenrechten, in naam van een culturele voorkeur voor gemeenschapszin. In juridische termen leidt dit tot

steun voor collectieve rechten en voor beperkingen op individuele rechten in het belang van de gemeenschap, evenals voor de erkenning van plichten en verantwoordelijkheden naast rechten.

In Zuidoost Azië wordt de culturele kritiek ingekleed in een discours rond *Asian values*. Aangezien deze regio hoegenaamd niet homogeen is op cultureel vlak, blijft de invulling van deze waarden noodzakelijk vaag. Enkel het gemeenschapsthema springt duidelijk naar voren. Het Afrikaanse particularistische mensenrechtendiscours is sterk beïnvloed door het bestaan van een regionaal mensenrechtenbeschermingssysteem, gebaseerd op het Afrikaans Handvest voor de Rechten van Mensen en Volkeren (1981). Deze tekst wil uitdrukkelijk een aantal Afrikaanse culturele accenten leggen. Vandaar de opname van collectieve rechten, evenals van plichten. Daarnaast is er een hevig debat met betrekking tot zogenaamde *schadelijke culturele praktijken*. Dit zijn traditionele praktijken die voor tenminste een deel van de betrokkenen een positieve waarde hebben, maar die door buitenstaanders worden beschouwd als strijdig met de mensenrechten. Voorbeelden zijn de zogenaamde meisjesbesnijdenis, kindhuwelijken, voedseltaoes en dergelijke. Op dat vlak ontstaat er een consensus om te werken aan het afbouwen van dergelijke praktijken, mits dit gebeurt met de nodige culturele sensitiviteit.

De Islamitische kritiek op het dominante mensenrechtendiscours verschilt in een aantal opzichten van de Afrikaanse en Aziatische kritiek. De centrale specificiteit waarop een beroep wordt gedaan is de Islam: een culturele factor die heel wat sterker is dan de meeste andere culturele argumenten, omdat religieuze argumenten kunnen steunen op Goddelijk gezag. Ten tweede lijken diversiteitsclaims die zich beroepen op religie radicaler te zijn dan degene die gebaseerd zijn op andere culturele gronden. Eenmaal de inhoud van een religieuze regel op gezaghebbende wijze is vastgesteld, is er weinig ruimte voor discussie, vermits – tenminste in theorie – gewone stervelingen de goddelijke regels niet kunnen veranderen. In juridische termen vertaalt de Islamitische kritiek zich dan ook soms in verregaande claims zoals het afwijzen van volledige mensenrechtenbepalingen of het uitsluiten van categorieën van mensen uit de beschermingsfeer van bepaalde rechten. Vanuit een mensenrechtenperspectief is dit vanzelfsprekend veel radicaler dan claims die betrekking hebben op de interpretatie van termen of op de afweging tussen individuele rechten en andere belangen. De onaanstbaarheid van religieuze posities moet echter worden genuanceerd, omdat er veel verschillende inter-



pretaties van islamitische normen bestaan, zodat verschillende denkers er in slagen om binnen een islamitisch kader Islam en mensenrechten te verzoenen.

Inclusieve universaliteit ook voor culturele verschillen

De diverse niet-westerse kritieken op het dominante mensenrechtendiscours worden veelal beschouwd als een aanval op het universaliteitsprincipe en dus als een bedreiging van de fundamenteën van het internationale mensenrechtenbeschermingssysteem. Dit is onterecht, aangezien de genoemde kritieken minstens gedeeltelijk gefundeerd zijn. In een visie van inclusieve universaliteit kan de universaliteit van de mensenrechten beter worden bevorderd door trachten tegemoet te komen aan een aantal van de eisen van niet-Westerse samenlevingen dan door een rigide verdediging van de status-quo.

Het realiseren van inclusieve universaliteit van mensenrechten door rekening te houden met culturele diversiteit dringt zich op om redenen van legitimiteit zowel als doeltreffendheid. Wat de legitimiteit betreft: normen die zich opwerpen als de ultieme maatstaf van alle menselijke gedragingen, en die de menselijke waardigheid van alle mensen willen waarborgen, moeten rekening houden met de grote verschillen in contexten waarin mensen leven. Als het mens-zijn van sommige mensen niet of nauwelijks gereflecteerd wordt in de mensenrechten, omdat deze in hoofdzaak gebaseerd zijn op de beleving van mensen uit een andere cultuur, lijkt de basis voor een legitieme keuze voor universaliteit van mensenrechten te ontbreken. Zelfs als men daar overheen zou stappen, rijst een probleem van doeltreffendheid. Mensenrechten worden geactiveerd door mensen. Wanneer mensen de mensenrechten als iets vreemds ervaren, dat niet aansluit bij hun ervaringen en normen, zullen zij er zich niet op beroepen, en blijven mensenrechten dode letter. Dan werken de mensenrechten gewoonweg niet.

De mensenrechten aanpassen aan culturele diversiteit kan gebeuren zonder het risico te lopen de bestaande mensenrechtennormen te ondermijnen. Het kan omdat mensenrechten enerzijds ruimte laten voor flexibiliteit, en omdat ze anderzijds voortdurend in beweging zijn.

Mensenrechten zijn flexibel: universaliteit vereist geen uniformiteit. Ook binnen het Westen is aanvaard dat de concrete bescherming van een mensen-

recht in het ene land verder gaat dan in het andere, of dat een conflict tussen twee mensenrechten in de ene culturele omgeving anders wordt opgelost dan in de andere. Een goed voorbeeld is de vrijheid van meningsuiting, waar het aanvaard is dat sommige landen in functie van morele of religieuze gevoeligheden meer beperkingen opleggen (bijvoorbeeld inzake pornografie of blasfemie) dan andere. Wanneer de vrije meningsuiting in conflict komt met het verbod van rassendiscriminatie (bijvoorbeeld door het verspreiden van racistische teksten), primeert in de Verenigde Staten de vrije meningsuiting en in Europa het racismeverbod. De internationale mensenrechtennormen worden niet verstoord wanneer wij een zelfde mate van flexibiliteit ook erkennen ten aanzien van niet-Westerse samenlevingen.

Mensenrechten zijn ook dynamisch: ze zijn voortdurend in verandering. De Universele Verklaring was slechts een beginpunt. Sindsdien komen er voortdurend mensenrechtenverdragen en -verklaringen bij, evenals nieuwe beschermingsmechanismen. Vanuit een inclusief perspectief spreekt het vanzelf dat er geen reden is waarom deze niet zouden kunnen voortkomen uit verzuchtingen van niet-Westerse samenlevingen. Het verdient dan ook aanbeveling om kwesties zoals het opwaarderen van economische en sociale mensenrechten en van het mensenrecht op ontwikkeling, of het erkennen van collectieve rechten of individuele plichten, ernstig in overweging te nemen.

Hoe ver kunnen en willen we daar in gaan? Er zijn natuurlijk grenzen aan de mate waarin mensenrechten kunnen worden aangepast aan culturele kritiek. Mensenrechten dienen immers niet in de eerste plaats om een samenleving te weerspiegelen, maar om deze te veranderen. Er moet dan ook een evenwicht worden gezocht tussen twee benaderingen: enerzijds het aanpassen van maatschappelijke en culturele normen en gebruiken aan mensenrechtennormen en anderzijds het aanpassen van mensenrechtennormen aan culturele verschillen. Culturele regels en praktijken die op gespannen voet staan met mensenrechten, maken doorgaans het voorwerp uit van intern debat. Denk bijvoorbeeld aan de vrouwonvriendelijke regels van het Islamitisch recht. Westerse buitenstaanders die zich in dergelijke debatten mengen, riskeren een averechts effect, omwille van een grote gevoeligheid voor Westers imperialisme. Wat men vanuit het Westen wel kan doen, is het ondersteunen van interne debatten, door bijvoorbeeld vrouwenorganisaties te versterken en door aan te dringen op de openheid van het debat. En natuurlijk zijn er naast de interne debatten ook gesprekken



nodig tussen vertegenwoordigers van verschillende culturen. De keuze voor inclusieve universaliteit kan enkel voortkomen uit een reële interculturele dialoog.

Noten

- 1 Dit is een ingekorte versie van de tekst die onder de titel “De Preambule – Grondslagen van de Universele Verklaring van

de Rechten van de Mens” werd gepubliceerd in S. Dewulf en D. Pacquée (eds.), *60 jaar Universele Verklaring van de Rechten van de Mens 1948-2008*, Antwerpen-Oxford, Intersentia Publishers, 2008, 37-52.

2 Hoofddocent mensenrechten, Universiteit Gent.

3 American Anthropological Association, “Statement on Human Rights”, *American Anthropologist*, 49, N04 (1947), 539-543, overgenomen in M.E. Winston (ed.), *The Philosophy of Human Rights*, Belmont, Wadsworth, 1989, 116-120.

De Verenigde Naties, Burundi en de last van het verleden

door Stef VANDEGINSTE¹

Inleiding

De geschiedenis van Burundi is sinds de onafhankelijkheid in 1962 getekend door herhaalde cycli van – politiek gemotiveerd maar vooral etnisch geuit – grootschalig geweld. Een blijvend actuele maatschappelijke vraag is hoe met die last van het verleden moet worden omgegaan. Het antwoord op de vraag naar *transitional justice*² wordt, net als in andere landen, ten dele bepaald door internationale juridische normen maar ook, en veel doorslaggevend, door uiteenlopende politieke en diplomatieke imperatieven.

8

In juni 2005 nam de Veiligheidsraad met unanimititeit een resolutie aan waarbij aan de Secretaris-generaal de opdracht werd gegeven om met de Burundese regering te onderhandelen over de oprichting van een waarheids- en verzoeningscommissie en een Speciaal Tribunaal voor Burundi.³ Deze bijdrage biedt een kritisch overzicht van de rol die de VN inzake *transitional justice* in Burundi de afgelopen jaren, met veel *trial and error*, heeft gespeeld. Welke zijn de vooropgestelde objectieven en hoe worden die in de praktijk al dan niet omgezet? En waarom zijn de beide voormelde mechanismen tot op vandaag nog steeds niet opgericht?

Schokgolven na de val van de Berlijnse muur

Burundi's politieke transitie is bijzonder gewelddadig geweest. Kort na het einde van de Koude Oorlog begon in Burundi, net als in zoveel andere Afrikaanse landen, een proces van politieke liberalisering. Na de vrije en eerlijke verkiezingen van juni 1993 leek Burundi heel even een *success story* van instant democratisering op het Afrikaanse continent. President Buyoya (Tutsi, partij Uprona), die in 1987 door een militaire staatsgreep aan de macht was gekomen, werd verslagen door zijn uitdager Melchior Ndadaye (Hutu, partij Frodebu). Vier maanden later, in oktober 1993, spatte de droom uiteen. Bij een (ogenschijnlijk mislukte) poging tot staatsgreep werden onder meer de president en de parlementsvoorzitter vermoord en viel het land ten prooi aan grootschalig geweld. Vanaf de zomer van 1994 begon, enigszins vergeten in de schaduw van de schijnwerpers die op de genocide in buurland Rwanda werden gericht, een burgeroorlog.

Vijftien jaar later, na de ondertekening van vredesakkoorden in 2000, 2003 en 2006, is aan die burgeroorlog een einde gekomen. Een gewezen rebellenleider, Pierre Nkurunziza (Hutu, partij CNDD-FDD), werd in 2005 tot president verkozen. Burundi maakt



zich momenteel op voor nieuwe lokale, parlements- en presidentsverkiezingen in de zomer van 2010. Daarbij is het risico op instabiliteit en politiek geweld zeer reëel. De vrede is voorlopig herwonnen, maar democratie en rechtsstaat lijken nog veraf.



Ondertekening van vredesakkoord,
Dar-es-Salaam, Tanzania
07 September 2006,
UN Photo/Penangnini Toure, Photo # 128989

Het verleden heeft, in het geval van Burundi, dan ook vele gezichten. Het gaat om de moorden, verdwijningen, foltering en andere grove schendingen van de mensenrechten ten tijde van de militaire dictatuur onder de éénpartijstaat, maar o.m. ook om de oorlogsmisdaden die door de rebellenbewegingen en het regeringsleger zijn gepleegd tijdens de burgeroorlog. Min of meer nauwkeurige ramingen van het aantal slachtoffers dat vermoord, ontheemd, gevlucht, verdwenen, etc. is, zijn niet voorhanden. Dat het er honderdduizenden zijn, lijkt geen twijfel.

Waarheid, rekenschap, herstel én verzoening?

Waartoe moet het proces van *transitional justice* leiden? Mede door recente ontwikkelingen in het internationaalrechtelijke kader (inzake humanitair recht, mensenrechten en strafrecht) zijn een aantal basisdoelstellingen deel gaan uitmaken van wat soms het *transitional justice* paradigma wordt genoemd.⁴

1. Het benoemen van het verleden is in Burundi op zichzelf al een heikele zaak. Vooral de kwalificatie van de 'gebeurtenissen' – de Burundezen verkiezen zelf, om mogelijke controverses te vermijden, veelal het neutraal eufemisme *les événements* – van 1972 en 1993 is omstreven. De massamoorden op respectievelijk Hutu en Tutsi wor-

den, naargelang de bron, al dan niet als genocide omschreven. Rapporten met het kwaliteitslabel VN worden hiervoor maar al te graag geïnstrumentaliseerd. Het totale gebrek aan een min of meer collectief gedeelde visie op de eigen geschiedenis wordt ook duidelijk geïllustreerd door het feit dat geschiedenisonderwijs in het secundair onderwijs ophoudt bij de onafhankelijkheid. De behoefte aan waarheidsvinding (*truth telling*) manifesteert zich in Burundi dan ook op verschillende niveaus. Er is het recht op de waarheid in hoofde van individuele slachtoffers en hun familieleden, dat in de literatuur en door de VN in toenemende mate als een onvervreemdbaar mensenrecht wordt erkend, bv. in het geval van verdwijningen.⁵ Wat gebeurde er met een bepaalde persoon, op een bepaalde plaats en tijdstip? Aan het andere uiteinde van het waarheidsspectrum is er ook de collectieve waarheidsbehoefte op samenlevingsniveau. Hoe is het allemaal zo ver kunnen komen en wat was de rol van bijvoorbeeld het leger, de Kerk, de buurlanden, de Belgische voogdij, etc.? Het is het soort waarheid dat vaak in het kader van een waarheids- en verzoeningscommissie, eerder dan in een rechtszaal, wordt nagestreefd.

2. Naast waarheid is ook rekenschap (*accountability*) één van de (onder meer) door de VN vooropgestelde doelstellingen van een *transitional justice* proces. Burundi's geschiedenis wordt gekenmerkt door een traditie van straffeloosheid. Die nam soms de vorm aan van amnestiewetgeving, of veel eenvoudiger en frequenter nog, van het *de facto* uitblijven van enige vorm van onderzoek, vervolging en bestraffing. In die gevallen waarin verdachten van schendingen van de mensenrechten werden vervolgd, gebeurde dat meestal eenzijdig en via manifest oneerlijke processen, soms voor militaire uitzonderingsrechtbanken. Het in kaart brengen van individuele verantwoordelijkheid en het opleggen van de daaraan verbonden sancties ten aanzien van – op zijn minst een selectie van de meest invloedrijke – daders, is een vast ingrediënt in het *transitional justice* beleid van de VN. Deze beleidslijn komt ook tot uiting in resolutie 1606.⁶ Maar zoals hieronder verduidelijkt, is de manier waarop de VN dat beleid in de praktijk brengt onderhevig aan allerlei (externe maar ook interne) factoren en dynamieken.
3. Herstel voor slachtoffers (zowel in financiële of andere materiële vorm, als via individuele of collectieve symbolische maatregelen) is een derde pijler van het voorgestelde *transitional justice* be-



leid. Ook hierrond nam de VN basisprincipes en richtlijnen aan.⁷ Onder meer via een commissie die landgeschillen probeert te regelen tussen terugkerende vluchtelingen en *nieuwe* (maar *de facto* soms sinds vele jaren) gebruikers van de grond, is hieraan in Burundi ten dele gevolg gegeven.

4. De doelstelling die geleidelijk aan het meest naar voren geschoven wordt, niet zozeer door de VN, maar door Burundese politieke actoren, is verzoening. Uiteraard bepleit ook de VN verzoening in Burundi, maar dan in de mate dat ze gebaseerd is op en voortvloeit uit waarheid, rekenschap en herstel. Verzoening wordt echter vaak ook geïnterpreteerd als en bepleit onder de vorm van *vergeten en vergeven*, d.w.z. de bladzijde van het verleden omdraaien en vreedzaam samenleven. Onder meer de meest recent ontwapende rebellen-groepering (FNL) pleit voor de oprichting van een *waarheids-, verzoenings- en vergevingscommissie*. Uiteraard is eigenbelang in hoofde van rebellenleiders met bloed aan de handen daar niet vreemd aan. Maar misschien is er meer, en verkiest ook de bevolking (minstens tijdelijk) vrede en stabiliteit boven vervolging en bestraffing?

De kloof tussen het vooropgestelde beleid en de tenuitvoerlegging in de praktijk

Er zijn meerdere redenen die verklaren waarom tot op vandaag nauwelijks werk is gemaakt van de realisatie van de voormelde doelstellingen, ondanks ronkende beleidsverklaringen en in sommige gevallen zelfs wetgevend werk met het oog op de uitvoering daarvan.⁸ Voor wat de rol van de VN betreft, kunnen enkele belangrijke factoren en ontwikkelingen onder drie hoofdingen worden samengevat: (1) de prioriteit die aan onderhandelde machtsdeling werd en wordt gegeven, (2) de geopolitieke irrelevantie van Burundi, (3) de tendens om inzake *transitional justice* het internationale niveau meer en meer als subsidiair te beschouwen ten aanzien van het niveau van de nationale Staat en ook de betrokkenheid van de bevolking meer te laten doorwegen.

Machtsdeling

De politieke transitie in Burundi is niet het resultaat van een militaire overwinning van één van de strijdende partijen. Als een rode draad doorheen het vredesproces loopt de keuze om via een onderhandelde

oplossing en machtsdeling tot het einde van de burgeroorlog te komen.

In het najaar van 1993 viel Burundi ten prooi aan geweld en verkeerde het in een politieke en institutionele chaos. Door het uiteenvallen van het centraal gezag werd zelfs even gevreesd voor een *somalisering* van het land. Door de VN werd daarom eind november 1993 een Bijzondere Vertegenwoordiger van de Secretaris-generaal, de Mauretaanse diplomaat Ahmedou Ould Abdallah, naar Burundi afgevaardigd. Zijn belangrijkste opdracht bestond erin om te bemiddelen tussen politieke elites, enerzijds de leiders van Hutu-partijen (o.l.v. Frodebu) die de verkiezingen hadden gewonnen, maar waarvan vooral lokale vertegenwoordigers ook verantwoordelijk werden geacht voor de moordpartijen op Tutsi burgers, anderzijds de leiders van Tutsi-partijen die politiek verantwoordelijk werden geacht voor de staatsgreep en de moord op Ndadaye en die via gewapende milities vooral in bepaalde wijken in de hoofdstad Bujumbura de plak zwaaiden. Tegelijk kreeg hij ook de opdracht om een onderzoekscommissie naar de *gebeurtenissen* van oktober 1993 voor te bereiden (met als bedoeling een einde te stellen aan de straffeloosheid voor zowel de staatsgreep als voor de zware schendingen van de mensenrechten).



Verbranding van wapens bij de officiële lancering van het 'Disarmament, Demobilisation, Rehabilitation and Reintegration'

(DDRR) proces in Muramvya, Burundi, 2 december 2004, UN Photo/Martine Perret, Photo # 59786

Hoe onderhandelen met politieke en militaire leiders waarvan velen mogelijk het voorwerp zouden uitmaken van een gerechtelijk onderzoek naar hun betrokkenheid bij de massale schendingen van de mensenrechten en bij de staatsgreep? Ould Abdallah zelf verwoordde het dilemma en de prioriteitenkeuze die hij maakte bij het behartigen van deze beide imperatieven als volgt: "My opinion was that, before a government was in place and functioning, we should not



push too strongly for a commission of inquiry into the events of October. To do so, I felt, would be counterproductive and might have devastating effects on the country's overall stability. Those involved in the coup and those involved in the massacres would not reach a political settlement if they knew they were under investigation; rather, they would encourage their colleagues and followers to prolong instability".⁹ Hij stond in essentie voor de keuze tussen (de dreiging met) gerechtelijke vervolging – met het risico dat extremisten hun toevlucht zouden nemen tot nog meer geweld – en het streven naar een compromis tussen een zo ruim mogelijke groep van gematigde en extreme politieke leiders – in de hoop dat daarmee op korte termijn vrede en stabiliteit zouden worden hersteld, weliswaar ten koste van waarheid en rekenschap.

Het is een dilemma (*peace versus justice*) dat zich zoveel jaren later nog steeds stelt, overigens niet alleen in Burundi. In het jargon van de VN luidt het dat duurzame vrede niet mogelijk is zonder gerechtigheid en dat gerechtigheid het best gedijt in tijden van vrede. Louter conceptueel is dat ongetwijfeld accuraat, maar de dagdagelijkse dilemma's waarmee Ould Abdallah en na hem de andere internationale vredesbemiddelaars (Nyerere, Mandela) in Burundi werden geconfronteerd, wijzen op de inherente moeilijkheid om deze principes in de praktijk in een concrete strategie om te zetten. Het is tekenend voor een toenevende clash tussen twee paradigma's die de VN hanteert, enerzijds de strijd tegen straffeloosheid en voor *transitional justice*, anderzijds de tendens om te streven naar een onderhandelde vrede en machtsdeling (*power-sharing*) tussen strijdende partijen. Ook onder meer naar aanleiding van de gecontesteerde verkiezingsresultaten in Kenia en Zimbabwe werd recent gegrepen naar het instrument machtsdeling om verdere instabiliteit en geweld te voorkomen.

Dit dilemma – en de keuze voor vrede en stabiliteit via machtsdeling – heeft ook interne repercussies binnen de VN. VN vredesbemiddelaars stonden (en staan) niet (of slechts ten dele) op dezelfde lijn als VN-vertegenwoordigers die de kaart van de mensenrechten trekken. In dat verband vormde de keuze wie vanuit de VN (het Secretariaat, met het *Office of Legal Affairs* en het *Department of Political Affairs*, versus de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten) het onderhandelingsproces met de Burundese regering m.b.t. de oprichting van het Tribunaal en de waarheidscommissie zou leiden, een delicaat probleem.

De prioriteit die aan machtsdeling werd (en wordt)

gegeven, heeft bovendien gevolgen voor de geloofwaardigheid en de slagkracht van de VN zelf. Toen Secretaris-generaal Annan aan de Veiligheidsraad in 2005 het rapport voorstelde van de evaluatiemissie die moest oordelen over de wenselijkheid en de haalbaarheid om een internationale gerechtelijke onderzoekscommissie naar Burundi te sturen (het *Kalomoh rapport*), liet hij de volgende opmerkelijke passage noteren: "The Council will recall that three United Nations commissions of inquiry have been established in the last decade at the request of the Government of Burundi. Each had a limited mandate to investigate the assassination of the President of Burundi on 21 October 1993 and the massacres that followed. No legal or practical effect, however, has been given to any of their recommendations, and no action has been taken by any of the United Nations organs. In calling upon the Security Council to act, the mission concludes that the *United Nations can no longer engage in establishing commissions of inquiry and disregard their recommendations without seriously undermining the credibility of the Organization in promoting justice and the rule of law*. I fully concur with this conclusion."¹⁰ Annan verwijst naar de rapporten van eerdere VN onderzoekscommissies (die niet de bevoegdheid hadden van een gerechtelijke onderzoekscommissie) waarbij in één daarvan de (weliswaar sterk gecontesteerde) kwalificatie *genocide* werd weerhouden voor moordpartijen tegen Tutsi burgerslachtoffers in 1993¹¹, maar waaraan geen enkel verder gevolg werd gegeven. De Secretaris-generaal uit zijn bezorgdheid over de geloofwaardigheid van de VN indien dergelijke rapporten niet tot opvolging, met name onder de vorm van *transitional justice* mechanismen, leiden.

Deze *halfslachtige* houding van de VN – het weliswaar onbedoelde gevolg van de prioriteit die tot op vandaag aan onderhandelde machtsdeling wordt gegeven – leidt tevens tot een gebrek aan slagkracht. De Burundese politieke en militaire elite weet zich steeds minder verontrust door de dreiging van strafvervolging. In het kader van de opeenvolgende vredesakkoorden werd een regeling van *voorlopige immuniteit* bedongen, die onder meer moest toelaten aan de rebellenleiding om uit de diaspora terug te keren naar Burundi zonder vrees voor vervolging. Vroeger werden collectieve en onvoorwaardelijke amnestieregelingen opgenomen in vredesakkoorden, ongeacht de misdaden die werden gepleegd. Dat is vandaag, gelet op de gewijzigde internationale context, niet langer een optie voor vredesbemiddelaars. In de plaats daarvan werd een complex systeem van tijdelijke, voorlopige en voorwaardelijke immuniteit afgesproken. Naarmate de tijd verstrijkt, lijken deze im-



munititeiten echter (*de facto*, eerder dan *de iure*) meer en meer identiek aan de *oude* amnestie-regeling. De impliciete boodschap van het tolereren van deze immuniteiten door de internationale gemeenschap heeft zelfs een *pervers* effect. Het signaleert immers dat diegenen die mogelijke verdachten zouden kunnen worden voor het Speciaal Tribunaal voor Burundi er alle belang bij hebben om zo lang mogelijk aan de macht te blijven (en zich daarbij te verschuilen achter de afgesproken en internationaal gedoogde immuniteitenregeling).

Geopolitiek

Het valt veel Burundezen zwaar om te begrijpen waarom voor een moord die in Libanon werd gepleegd de VN wel een tribunaal oprichtte¹², maar dat niet deed voor feiten waarbij zoveel meer slachtoffers vielen. Informele gesprekken met diplomaten leren dat de verklaring tegelijk bijzonder banaal, evident en pijnlijk is.

Burundi is een klein land met een arme bevolking, zonder noemenswaardige grondstoffen, militair strategisch oninteressant en, bijgevolg, geopolitiek onbelangrijk. Slachtoffers van zware schendingen van de mensenrechten (of het nu presidenten, parlementsvoorzitters of gewone boeren zijn) in een dergelijk land wegen minder zwaar op de internationale diplomatieke weegschaal.

In de mate dat Burundi wél het voorwerp van internationale aandacht uitmaakt, heeft die rechtstreeks te maken met de bezorgdheid van de internationale gemeenschap om een minimum aan politieke en militaire stabiliteit in Centraal Afrika te garanderen (en de humanitair desastreuze gevolgen van instabiliteit te voorkomen). Een teveel aan *transitional justice*, dat elite-bedreigend is en bijgevolg politiek geweld en zelfs gewapend conflict met regionale gevolgen zou kunnen genereren, is vanuit die optiek niet wenselijk.

Subsidiariteit en lokaal 'ownership'

Het aanvankelijk akkoord om een strikt internationaal *transitional justice* mechanisme op te richten voor Burundi is geleidelijk geëvolueerd naar een model waarin de rol van het land zelf (en dus onvermijdelijk ook de politieke bereidheid van de – na de verkiezingen van 2005 democratische geëgitimeerde – regering van Burundi) zwaarder doorweegt.

Aanvankelijk werd, naar analogie met de tribunalen voor ex-Joegoslavië (ICTY) en Rwanda (ICTR), ook

gedacht aan de oprichting van een Internationaal Tribunaal voor Burundi. De Bijzondere Verslaggever van de Commissie Mensenrechten opperde in 1996 tevens de mogelijkheid om de bevoegdheid van het ICTR uit te breiden tot Burundi.¹³ Ook in het vredesakkoord dat in augustus 2000 in Arusha werd gesloten, werd verwezen naar de oprichting van een internationaal tribunaal, in combinatie weliswaar met een nationale waarheids- en verzoeningscommissie.

Geleidelijk aan werden echter een aantal nadelen van internationale straftribunalen duidelijk (*te duur, te traag, te veraf van de bevolking*, etc.) en werd bovendien internationaal meer en meer de nadruk gelegd op de noodzaak om *transitional justice* (en de omgang met het verleden) in te bedden in het (meer toekomstgerichte) proces van opbouw van een rechtsstaat in de betrokken landen.

Bovendien werd in het Statuut van Rome met betrekking tot de oprichting van het permanent Internationaal Strafhof de regel van de subsidiariteit van het internationale niveau ingevoerd. Het basisprincipe daarbij is dat enkel wanneer de nationale Staat niet bereid of niet bij machte is om zelf vervolging in te stellen, het Strafhof zal optreden.

Deze globale tendens in de richting van een meer nationaal en minder exclusief internationaal model – die zich ook uitte in de oprichting van *hybride* (gemengd internationale-nationale) mechanismen in het geval van bijvoorbeeld Sierra Leone en Oost Timor – vond onder meer haar weerslag in het voorstel dat in 2005 voor Burundi werd uitgewerkt. In het Kalomoh rapport, dat nog steeds de basis vormt voor de onderhandelingen m.b.t. de oprichting van *transitional justice* mechanismen voor Burundi, werd geopteerd voor een Speciale Kamer binnen het bestaande Burundese justitie-apparaat. Op die manier zou het *transitional justice* proces meteen ook bijdragen tot de capaciteitsopbouw van de nationale justitie, via de vorming van rechters, procureurs, advocaten en griffiers en via materiële ondersteuning (inzake infrastructuur, e.d.m.). Tijdens het onderhandelingsproces evolueerde het idee van de *Special Chamber* (naar het voorbeeld van de *War Crimes Chamber* voor Bosnië-Herzegovina) geleidelijk aan in de richting van een *Special Tribunal* (naar het voorbeeld van Sierra Leone), dat weliswaar minder sterk geïntegreerd zou zijn in de nationale justitie, maar dat nog steeds zou bestaan uit een combinatie van nationale en buitenlandse magistraten en personeel en in Bujumbura zou worden opgericht.



Naast de tendens tot (gedeeltelijke) *her-nationalisering* van *transitional justice* processen, is er een tweede globale tendens die zich tevens in het geval van Burundi manifesteert. Geleidelijk aan is het besef gegroeid dat de problematiek van omgang met het verleden zich niet laat reduceren tot de uniforme toepassing van een internationaal normatief kader. Om duurzame effecten te ressorteren, moet het *transitional justice* proces stevig worden verankerd in het maatschappelijk weefsel en beter worden afgestemd op de percepties en verwachtingen van de lokale bevolking. Onder meer in Bosnië-Herzegovina, Afghanistan en Oeganda werden recent, met steun van de VN, consultatieprocessen georganiseerd waarbij de bevolking (althans in principe) de kans krijgt om mee vorm te geven aan het *transitional justice* beleid dat ze wenst. In Burundi werd in november 2007 een raamakkoord ondertekend tussen de VN en de regering met het oog op de organisatie van een nationaal consultatieproces. Deze consultaties zijn uiteindelijk slechts in de zomer van 2009 van start gegaan en zullen vermoedelijk zes maanden in beslag nemen. Het rapport van de nationale consultaties zal dan mee input bieden aan het (*de facto* opgeschorte) onderhandelingsproces tussen de VN en de regering.

Ondanks het lovenswaardige principe (*ownership* van de lokale bevolking) dat aanleiding heeft gegeven tot de nationale consultaties, zijn er toch twee kritische bemerkingen bij te formuleren.

Ten eerste vormen de consultaties een handige manier voor zowel de VN als de regering om tijd te winnen. De onderhandelingen met betrekking tot de oprichting van de beide mechanismen – zoals vereist in resolutie 1606 – waren immers muurvast gelopen. Voornaamste struikelstenen waren: (i) de vraag van Burundi om het parlement toe te laten van, desgevallend op vraag van de waarheids- en verzoeningscommissie, amnestiewetgeving aan te nemen, inclusief voor (bepaalde categorieën van) oorlogsmisdaden en (ii) de door de VN vereiste onafhankelijkheid van de procureur bij het Speciaal Tribunaal versus de vraag van de Burundese regering om de procureur enkel te laten vervolging instellen mits toestemming van de waarheids- en verzoeningscommissie. Beide problemen raken fundamentele basisprincipes waarop de VN moeilijk toegevingen kan of wil doen. De consultaties laten de beide partijen toe de hete aardappel een tijdlang (op zijn minst tot na de verkiezingen van 2010) voor zich uit te schuiven.

Ten tweede is er de fundamentele vraag hoeveel het uitmaakt wat de bevolking wil. Burundi's volkenrechtelijke verplichtingen voorzien geen *uitstapregeling*

indien bijvoorbeeld een meerderheid van de bevolking oorlogsmisdadigers collectief amnestie zou willen verlenen. Met andere woorden, het bevorderen van lokaal *ownership* van een bepaald *transitional justice* proces kan mogelijk in botsing komen met een ander basisprincipe, namelijk dat Burundi er toe gehouden is zijn internationaalrechtelijke verplichtingen na te komen en de VN aan geen andere vorm van *transitional justice* zijn actieve steun kan verlenen.

Conclusie

Op het eerste gezicht lijkt de casus Burundi zich in te schrijven in het globale *transitional justice* paradigma dat zich de afgelopen 20 jaar, onder meer op initiatief van de VN, heeft ontwikkeld. Basisprincipes zijn dat straffeloosheid uit den boze is, de waarheid moet neergeschreven worden, de voornaamste verantwoordelijken ook verantwoording moeten afleggen, slachtoffers recht hebben op een bepaalde vorm van herstel en dat dit proces van omgang met het verleden moet leiden tot verzoening en tot de versterking van de rechtsstaat in het betrokken land. Ondanks de actieve betrokkenheid van de VN is Burundi echter een land waar het *transitional justice* proces nog geen aanvang heeft genomen. Drie doorslaggevende factoren, voornamelijk van politieke aard, werden hierboven geschetst.

Inmiddels lijkt zich een consensus af te tekenen rond het *status quo*. De kosten-baten analyse van het lanceren van een potentieel destabiliserend (want voor Burundi's militaire en politieke elite te bedreigend) *transitional justice* proces lijkt aanleiding te geven tot uitstel. Maar dat van uitstel geen afstel hoeft te komen, toont de ervaring in andere landen duidelijk aan. Onder meer in Chili, Argentinië en Spanje haalden maatschappelijke vragen naar waarheid en rekenschap omtrent het verleden na vele jaren stilzwijgen terug de politieke agenda.

Noten

- 1 De auteur is onderzoeker aan het Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en -beheer (IOB) van de Universiteit Antwerpen. Hij verdedigde in februari 2009 zijn doctoraal proefschrift aan de faculteit Rechten, met als titel *Law as a source and instrument of transitional justice in Burundi*. Zijn proefschrift werd onderscheiden met de Max van der Stoep Human Rights Award 2009.
- 2 *Transitional justice* is het proces waarbij staten en samenlevingen omgaan met een verleden van grootschalige schendingen van de mensenrechten naar aanleiding van een ver-



andering van politiek regime. De term – waarvoor tot op heden geen goede equivalent in het Nederlands werd gevonden – ontstond niet toevallig in de vroege jaren '90, maar refereert naar een eeuwenoude problematiek. Voor recente Nederlandstalige literatuur m.b.t. *transitional justice*, zie o.m. Adviesraad Internationale Vraagstukken en Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken, *Transitional Justice. Gerechtigheid en vrede in overgangssituaties*, Den Haag, april 2009 en L. HUYSE, *Alles gaat voorbij behalve het verleden*, Leuven, Van Halewyck, 2006.

3 Resolutie 1606 van 20 juni 2005.

4 De krijtlijnen hiervan zijn, voor wat de VN betreft, onder meer neergeschreven in het rapport van de VN Secretaris-Generaal *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies* (S/2004/616, 24 augustus 2004).

5 Zie o.m. Het VN Verdrag inzake de bescherming van personen tegen gedwongen verdwijning van 20 december 2006 (art. 24) en de studie van de VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten m.b.t. het recht op de waarheid (*Study on the right to the truth. Report of the office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, E/CN.4/2006/91, 8 februari 2006).

6 “Convinced of the need, for the consolidation of peace and reconciliation in Burundi, to establish the truth, investigate the crimes, and identify and bring to justice those bearing the greatest responsibility for crimes of genocide, crimes against humanity and war crimes committed in Burundi since independence, to deter future crimes of this nature, and to bring an end to the climate of impunity (...)”.

7 De *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights and Serious Violations of International Humanitarian Law* werden met unanimitéit aangenomen door de

Algemene Vergadering van de VN op 21 maart 2006 (A/RES/60/147).

8 Voor alle duidelijkheid, dit betekent uiteraard niet dat Burundezes onder elkaar zijn blijven wachten op de staat of op de VN om hun waarheid te vertellen, om verantwoordelijken te identificeren, om te vergeven of wraak te nemen, om slachtoffers in de mate van het mogelijke te vergoeden, etc.

9 A. OULD ABDALLAH, *Burundi on the Brink. 1993-1995. A UN Special Envoy Reflects on Preventive Diplomacy*, Washington, USIP, 2000, 51.

10 *Letter dated 11 March 2005 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council*, S/2005/158, 11 maart 2005, 2. Het rapport wordt genoemd naar de auteur ervan, Assistant Secretary-General for Political Affairs, Tuliameni Kalomoh.

11 *Letter dated 25 July 1996 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council*, S/1996/682, 22 augustus 1996 (paragraaf 483 van het in annex bij de brief aangehechte rapport).

12 “The Special Tribunal shall have jurisdiction over persons responsible for the attack of 14 February 2005 resulting in the death of former Lebanese Prime Minister Rafiq Hariri and in the death or injury of other persons (...)” (Statute of the Special Tribunal for Lebanon, art. 1).

13 *Initial report on the human rights situation in Burundi submitted by the Special Rapporteur, Mr. Paulo Sergio Pinheiro, in accordance with Commission resolution 1995/90. Addendum*, E/CN.4/1996/Add.1, 27 februari 1996, paragraaf 69.

De EU, België, Vlaanderen en de VN: het *Global Compact Network Belgium*: brengt Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen dichterbij?

door Karen VAN LAËTHEM¹

14

Inleiding

Op 15 oktober 2009 werd het *Global Compact Network Belgium* officieel gelanceerd door de toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken, Yves Leterme.

Het *Global Compact* is een programma van de VN dat bedrijven ertoe wil aanzetten op een meer duurzame, maatschappelijk verantwoorde manier te ondernemen. Dit wil zeggen met oog voor mens, milieu en maatschappij. Ondernemingen worden daartoe verzocht zich op vrijwillige basis aan te sluiten bij een ethisch charter bestaande uit tien principes met betrekking tot mensenrechten, arbeidsrecht, milieu en corruptie. Met 6.700 deelnemende organisaties, waaronder 5.200 bedrijven, verspreid over 130 landen is de *Global Compact* vandaag veruit het grootste

en meest inclusieve initiatief ter wereld op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen.



Dankzij het *Global Compact Network Belgium* krijgen Belgische ondernemingen, en ondernemingen die vertegenwoordigd zijn in België, die zich tot de Glo-



bal Compact willen aansluiten – of reeds aangesloten zijn – een aanspreek- en coördinatiepunt in België. De achterstand die België op dit vlak had opgelopen ten opzichte van alle andere West-Europese die reeds een lokale afdeling van de *Global Compact* hadden opgericht, is bij deze ingehaald. Deze bijdrage zal eerst kort de context schetsen die heeft geleid tot de oprichting van initiatieven zoals de *Global Compact*, vervolgens zal de *Global Compact* in het algemeen besproken worden, om dan over te gaan tot een beschrijving en de bijzonderheden van het *Global Compact Network Belgium*.

Context: (Maatschappelijk Verantwoord) Ondernemen in een tijdperk van globalisering

De 20ste eeuw heeft spectaculaire technologische innovaties gekend op vlak van telecommunicatie en transport. De liberalisering van internationale handel en investeringen, alsook de oprichting van ruime vrijhandelszones hebben het vrije verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal doorheen de hele wereld mogelijk gemaakt. Deze nieuwe maatschappelijke en economische voorwaarden hebben het voor talrijke ondernemingen mogelijk gemaakt hun activiteiten wereldwijd uit te oefenen. Bijgevolg wordt ondernemen vandaag steeds meer internationaal ondernemen. In 2005 waren al meer dan 77.000 transnationale ondernemingen met meer dan 770.000 filialen internationaal actief. Deze ondernemingen stellen ongeveer 62 miljoen arbeiders tewerk, en exporteren goederen en diensten voor meer dan 4 triljoen dollar. Het economische vermogen van deze multinationals is vaak groter dan dat van Staten zelf; maar liefst 51 van de 100 grootste wereldeconomieën zijn bedrijven.²

Deze cijfers tonen aan dat globalisering een belangrijke machtsverschuiving van de Staat naar niet-staatelijke entiteiten zoals ondernemingen veroorzaakt. Niet enkel op economisch vlak, maar ook op politiek en maatschappelijk vlak groeit de invloedssfeer van bedrijven. Ondernemingen hebben enerzijds de macht om krachtens hun bedrijfspraktijken en -ethiek een katalysator te zijn voor mensenrechten en duurzame ontwikkeling. Dit onder meer door de valorisatie van natuurlijke rijkdommen, creatie van werkgelegenheid, en tewerkstelling van onderaannemers. Doch anderzijds maken deze multinationals zich maar al te vaak rechtstreeks of onrechtstreeks schuldig aan mensenrechtenschendingen en brengen nefaste maatschappelijke gevolgen teweeg; dit fre-

quent in ontwikkelingslanden waar de regelgeving op sociaal, ecologisch en economisch vlak vaak minimaal is.³

Gedreven door globalisering is de aandacht voor de maatschappelijke impact van de ondernemingsactiviteit de laatste decennia dus enorm toegenomen. Hoewel er vandaag nog geen gevestigd juridisch kader bestaat, ontspruiten overal ter wereld nieuwe initiatieven en impulsen in het omgaan met de maatschappelijke en ecologische impact – positief en negatief – van de ondernemingsactiviteit. Deze initiatieven zijn afkomstig van een breed scala actoren en kunnen verschillende vormen aannemen. Zo trachten internationale organisaties zoals de VN, nationale regeringen, niet-gouvernementele organisaties maar ook ondernemingen zelf de negatieve impact van deze gemonialiseerde ondernemingsactiviteit te beperken en te reguleren. Gezien het gebrek aan, en de tegenkanting van ondernemingen voor dwingende juridische regelgeving terzake, nemen ondernemingen zelf steeds meer vrijwillige initiatieven. Deze initiatieven schrijven zich in in het concept *Corporate Social Responsibility* (CSR) of *Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen* (MVO). Volgens het kenniscentrum MVO Vlaanderen gaat het over “een continu verbeteringsproces waarbij ondernemingen vrijwillig op systematische wijze economische, milieu- en sociale overwegingen op een geïntegreerde manier in de gehele bedrijfsvoering opnemen, waarbij overleg met de stakeholders, of belanghebbenden, van de onderneming deel uitmaakt van dit proces”.⁴ Gevolg is dat ondernemingen, naast winstgeneratie (*profit*), ook oog moeten hebben voor mensenrechten, arbeidsrecht (*people*), en milieu (*planet*).⁵ Met andere woorden, MVO gaat over hoe bedrijven zich binnen een samenleving gedragen. Houdt een bedrijf zich louter aan de bestaande (soms minimale of niet aanwezige) wettelijke regelgeving van de gemeenschap waarin de bedrijfsactiviteit wordt uitgevoerd? Of stijgt het er bovendien door ook internationaal erkende normen en waarden zoals de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM), de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen en de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) Basisconventies in acht te nemen? Of nog, door bewust op andere ontwikkelingen in de samenleving in te spelen?

Ondernemingen worden in hun zelfreguleringsinitiatieven gesteund door acties op mondiaal, regionaal en nationaal niveau. De VN spelen hierin een belangrijke rol, hoofdzakelijk door het *Global Compact* initiatief.⁶



De Global Compact van de VN⁷

Wat?

De VN *Global Compact* werd in 1999 door voormalig Secretaris-generaal Kofi Annan gelanceerd op het Wereld Economisch Forum te Davos. De voornaamste drijfveer voor de oprichting van dit VN-programma was ervoor te zorgen dat bedrijven actief worden betrokken en ingezet als hefboom voor de verwezenlijking van gemeenschappelijke internationale doelstellingen zoals het tegengaan van mensenrechtenschendingen, de bescherming van het leefmilieu, de verwezenlijking van sociale inclusie en de bestrijding van corruptie. Het VN *Global Compact* programma beperkt zich echter niet tot ondernemingen. Het is een multistakeholderinitiatief dat zich tot alle ondernemingen richt, groot of klein, maar ook de VN-organisaties, niet-gouvernementele organisaties, vakbonden, en het maatschappelijke middenveld betreft. Het VN *Global Compact* programma is dus gestructureerd als een publiek-privaat partnerschap waarin krachten worden gebundeld in de strijd naar

een maatschappelijk verantwoorde en duurzame ondernemingsactiviteit. In dit kader worden aan haar leden specifieke trainingsprogramma's en managementinstrumenten geboden.

Het VN *Global Compact* programma profileert zich als een lerend netwerk en discussieplatform met als doel de goede praktijken van ondernemingen op vlak van mensenrechten, arbeidsrecht, milieubescherming en corruptiebestrijding te identificeren, te verspreiden en te bevorderen. Hiervoor werd een charter van negen principes met betrekking tot mensenrechten, arbeidsrecht en bescherming van het leefmilieu uitgevaardigd. In 2004 werd het charter aangevuld met een tiende principe betreffende corruptiebestrijding. Deze principes zijn afgeleid uit universeel erkende instrumenten: de UVRM, de IAO Verklaring over de Fundamentele Arbeidsrechten, de Rio Verklaring inzake Milieu en Ontwikkeling, en de Anti-Corruptie Conventie van de VN. De inhoud van deze principes geven de kern weer van gedragsnormen voor ondernemingen, waar ter wereld deze ook actief mogen zijn.⁸

De tien *Global Compact* Principes⁹

Het VN *Global Compact* initiatief vraagt ondernemingen om in hun invloedssfeer een aantal fundamentele principes in verband met mensenrechten, arbeidsrecht, milieu en anticorruptie te aanvaarden, te ondersteunen en in hun bedrijfsvoering op te nemen:

Mensenrechten

Principe 1: bedrijven dienen binnen de grenzen van hun invloedssfeer de internationaal uitgevaardigde mensenrechten te eerbiedigen; en

Principe 2: zich er steeds van te vergewissen dat zij niet medeplichtig worden aan schending van de mensenrechten.

Arbeidsrecht

Principe 3: bedrijven dienen de vrijheid van vakvereniging en de effectieve erkenning van het recht op collectieve onderhandelingen te handhaven;

Principe 4: de uitbanning van iedere vorm van verplichte en gedwongen arbeid;

Principe 5: de effectieve afschaffing van kinderarbeid; en

Principe 6: de bestrijding van discriminatie in arbeid en beroep.

Milieu

Principe 7: bedrijven dienen voorzorg te betrachten bij hun benadering van milieu-uitdagingen;

Principe 8: initiatieven te ondernemen om een groter milieubesef te bevorderen; en

Principe 9: de ontwikkeling en de verspreiding van milieuvriendelijke technologieën te stimuleren.

Anti-Corruptie

Principe 10: bedrijven moeten elke vorm van corruptie tegengaan, inclusief afpersing en omkoping

Het VN *Global Compact* programma heeft twee voornaamste doelstellingen. Ten eerste, het wereldwijd verspreiden en integreren van de tien *Global Compact* principes in het bedrijfsleven. Ten tweede,

het katalyseren en bevorderen van acties ter ondersteuning van bredere VN-doelstellingen, inclusief de Millenniumdoelstellingen.¹⁰

Ondernemingen worden daarom gevraagd zich op



vrijwillige basis bij deze principes aan te sluiten en ze te integreren in hun bedrijfsactiviteit. Belangrijk hierbij is op te merken dat de nadruk wordt gelegd op het vrijwillige karakter van het initiatief. Hoewel het *Global Compact* programma wordt beschouwd als een direct initiatief van de VN Secretaris-generaal, en zodanig een grote morele autoriteit geniet, is het geen juridisch instrument noch regelgevende macht.¹¹ Het *Global Compact Charter* is slechts een principeovereenkomst waarvan de naleving wordt gegarandeerd door vrijwillig engagement van ondernemingen en druk uitgeoefend door het maatschappelijke middenveld. De *Global Compact* is geen substituuft voor reeds bestaande regulerende initiatieven, maar beschouwt complementair te zijn aan andere, reeds bestaande of toekomstige, vrijwillige of dwingende initiatieven in deze materie.¹²

Toetreding?

Om lid te worden van het VN *Global Compact* programma dienen bedrijven een brief te sturen naar de VN Secretaris-generaal waarin de *Chief Executive Officer* (CEO) de toewijding van zijn bedrijf aan de *Global Compact* verkondigt en zich ertoe verbindt publiekelijk bekend te maken of, en hoe het desgevallend bedrijf de *Global Compact* principes in haar dagelijkse bedrijfsvoering integreert. *Global Compact* bedrijven gaan door hun toetreding bij het initiatief volgende verbintenissen aan. Ten eerste moeten ze de *Global Compact* principes integreren in hun dagelijkse bedrijfsvoering en -cultus alsook deze in ogen-schouw te nemen in de beslissingsprocedures op het hoogste niveau. Ten tweede wordt van hen verwacht dat ze hun medewerking en steun verlenen aan andere VN-projecten. Ten derde moeten ze de *Global Compact* bevorderen en verspreiden en ten minste één keer per jaar op de *Global Compact* website hun vorderingen en verwezenlijkingen met betrekking tot de *Global Compact* principes publiceren (*Communication on Progress* (CoP) Reports).

Toezicht?

Het systeem van jaarlijkse *Communication on Progress* rapporten of voortgangsrapporten werd in 2003 ingevoerd als antwoord op de kritiek dat de *Global Compact* door vele ondernemingen als marketinginstrument werd gebruikt. Ondernemingen claimden de *Global Compact* titel, maar stelden in de praktijk slechts weinig of niets in het werk om de *Global Compact* principes na te leven en te integreren. Het VN *Global Compact* programma is een vrijwillig zelf-reguleringsinitiatief. Dat wil zeggen dat bedrijven die lid worden van het programma zelf mogen kiezen

hoe ze hun bedrijfsactiviteit, weliswaar aan de hand van de tien principes, reguleren. Hoewel zelfregulering belangrijke voordelen kan hebben, onder andere een brede en *bona fide* deelname van bedrijven – wat gebleken is uit de hoge participatiegraad – kent het ook belangrijke nadelen. Vooral de vaagheid van de principes zelf, en het gebrek aan toezichtmechanismen en transparantie over de naleving ervan, hebben de reputatie van het programma besmeurd. Hoewel van bij de oprichting van het VN *Global Compact* programma aan de ondernemingen werd gevraagd jaarlijks hun verwezenlijkingen publiekelijk te maken op de centrale *Global Compact* website, namen veel van deze bedrijven genoegen met een summiere, niet-transparante publicatie via andere media zoals jaarverslagen. Om deze vertrouwenscrisis te herstellen werd vanaf 2003 het CoP-systeem ingevoerd. Van de deelnemende bedrijven wordt sindsdien vereist dat ze jaarlijks op de *Global Compact* website een rapport zouden publiceren. De inhoud en structuur van dit rapport is flexibel, maar moet minstens drie inhoudelijke elementen bevatten. Allereerst, een verklaring van de CEO waarin hij zijn aanhoudende toewijding en steun voor het project en haar principes betoont. Ten tweede, een beschrijving van de acties die het bedrijf heeft genomen om de principes te implementeren. Ten derde, een evaluatie van de resultaten van deze acties gericht op het integreren van de principes in de bedrijfsactiviteit. Een onderneming dat geen CoP-rapport publiceert wordt als *niet-communicerend* op de *Global Compact* website gemarkeerd. Een onderneming die langer dan een jaar niets rapporteert wordt van de lijst van deelnemende bedrijven geschrapt. Sinds maart 2009 zijn al meer dan 1.000 bedrijven die geen voortgangsrapport publiceerden van de deelnemerslijst gehaald.¹³ Dit is echter het enige *aansprakelijkheids*-, toezichts- of sanctiemechanisme dat wordt voorzien binnen de *Global Compact*-structuur.

Het *Global Compact Network Belgium*¹⁴

Wat?

Sinds half oktober heeft ook België, naast alle andere West-Europese landen, een eigen, lokale afdeling van het *Global Compact* netwerk. Deze afdeling huist in de Federale Overheidsdienst voor Buitenlandse Zaken en werd gelanceerd onder de auspiciën van de Minister voor Buitenlandse Zaken, vertegenwoordigers van de EU en de VN, en Belgische ondernemers.¹⁵ Het Belgische netwerk beschikt over haar eigen website waar leden en niet-leden terechtkun-



nen voor allerhande informatie en vragen met betrekking tot de *Global Compact* en haar Belgische afdeling: www.globalcompact.be.

De pasgeboren Belgische schakel van het wereldwijde *Global Compact* netwerk beoogt een steunpunt te zijn voor communicatie en samenwerking, opleiding, en uitwisseling van *best practices* voor de Belgische, of in België vertegenwoordigde leden van de *Global Compact*.

De voornaamste doelstellingen van het Belgische netwerk zijn: Belgische, of in België vertegenwoordigde deelnemers, van een lokaal discussieplatform te voorzien teneinde gemeenschappelijk discussiepunten voor te leggen; een ondersteuningsmechanisme te verschaffen voor de rapportering over de integratie van de *Global Compact* principes in de bedrijfsactiviteit; een forum te zijn voor de uitwisseling van *best practices* en ervaringen; een actieve bijdrage te leveren aan de toekomst van het *Global Compact* programma; het promoten van de *Global Compact* principes in de Belgische ondernemingsgemeenschap; en het wereldwijd ondersteunen en promoten van het *Global Compact* programma.¹⁶ Dit lokale netwerk betoogt het Belgische engagement in de *Global Compact* en haar betrokkenheid in de strijd naar een meer duurzame en maatschappelijk verantwoorde bedrijfsvoering.

Toetreding?

Het *Global Compact Network Belgium* staat open voor alle bedrijven en organisaties die actieve deelnemers van het *Global Compact* programma zijn, en in België vertegenwoordigd zijn. Daar het Belgische netwerk nog geen formeel bestuur heeft, gebeurt de toetreding tot de Belgische component van het *Global Compact* programma automatisch eens men lid is van het wereldwijde netwerk.¹⁷ Vandaag telt het Belgische netwerk 31 deelnemende en waarnemende bedrijven en organisaties waaronder CSR Europe, Dexia Group, Efico, Ethias, Fortis, Inbev N.V. en nog vele anderen.¹⁸ Daar dit aantal slechts een vrij beperkt deel van het Belgische ondernemingslandschap uitmaakt, ligt hier een belangrijke sensibiliserende rol weggelegd voor het *Global Compact Network Belgium*. Een lokaal steun- en aanspreekpunt zou het *Global Compact* programma toegankelijker kunnen maken voor ondernemingen en organisaties gevestigd in België. De lokale promotie en ondersteuning van dergelijk initiatief kan het vertrouwen van de ondernemer en van het maatschappelijke middenveld erin vergroten. Het *Global Compact* programma als het ware *dichterbij huis* brengen kan de stap minder groot maken om ertoe toe te treden.

Toezicht?

Voor bedrijven kan onzekerheid en onwetendheid over de aard en de draagwijdte van het gevraagde engagement een belangrijke drempel zijn om toe te treden tot het *Global Compact* programma. Welke verplichtingen brengt de toetreding tot de *Global Compact* met zich mee en hoe dienen deze te worden vervuld? Ook hier heeft het *Global Compact Network Belgium* een belangrijke ondersteunende, sturende en faciliterende taak te vervullen. Zo zorgt het Belgische netwerk al voor instrumenten ter ondersteuning van bedrijven bij het indienen en opstellen van hun CoP-rapporten. De website van het Belgische netwerk beschikt over een aparte afdeling met verwijzingen naar een compilatie van nuttige instrumenten ter voorbereiding en indiening van deze rapporten.¹⁹

Het Belgische netwerk beschikt over de mogelijkheid een systeem van *peer review* van CoP-rapporten in te voeren. Dergelijke *controle* over voortgangsrapporten zou worden uitgevoerd door andere (bedrijven) leden van het Belgische netwerk. Deze *controle* gaat na of het rapport beantwoordt aan de rapporteringrichtlijnen van het *Global Compact* programma. Hiervoor wordt onder meer gekeken of de CEO van het rapporterende bedrijf achter het rapport staat; hoe het desbetreffende bedrijf de *Global Compact* principes praktisch in haar bedrijfsvoering integreert; of de resultaten van deze praktische integratie gemeten en nagekeken kunnen worden; en hoe dit naar de stakeholders toe wordt gecommuniceerd. Vervolgens kan het voortgangsrapport drie verschillende quote-ringen krijgen: overeenstemmend, overeenstemmend met kwalificering, of een gemotiveerd niet-overeenstemmend. De resultaten van deze *review* worden gepubliceerd op de website van het *Global Compact Network Belgium*, maar zijn enkel toegankelijk voor leden. Dit controlesysteem beantwoordt deels aan de kritiek op het gebrek aan toezichtmechanismen in het *Global Compact* programma. Dat de controle wordt uitgevoerd door *collega's* is enerzijds positief aangezien het bedrijven kan stimuleren *good corporate citizens* te zijn,²⁰ en het de uitwisseling van goede praktijken in de hand werkt. Anderzijds zullen sommige *collega's* er misschien voor terugschrikken al te streng te controleren uit angst voor represailles en striktere vereisten voor zichzelf. Daarom zou het overwogen kunnen worden de resultaten van deze controles toegankelijk te maken voor het bredere publiek, en niet enkel voor leden van het *Global Compact* programma. Op die manier zou meer druk kunnen worden uitgeoefend vanwege het maatschappelijke middenveld.



Praktisch gezien wil het *Global Compact Belgium Network* vier keer per jaar bijeenkomen. Deze vergaderingen maken het voor de leden van het Belgische netwerk mogelijk elkaar te ontmoeten, op de hoogte gesteld te worden van de activiteiten van het Belgische netwerk en van de ontwikkelingen en evenementen in de schoot van het *Global Compact* programma zelf.²¹

Conclusie

De wereldwijde aanhang van het *Global Compact* programma maakt van de VN een onmisbare speler in de regulering van de maatschappelijke impact van de ondernemingsactiviteit. In een geglobaliseerde wereld waarin niet-staatelijke actoren zoals ondernemingen steeds meer economische, politieke en maatschappelijke macht krijgen, heeft de VN wijselijk voor een initiatief gekozen dat niet enkel op Staten teert, maar op vrijwillige basis ook de ondernemingen zelf, VN-organisaties, niet-gouvernementele organisaties en het maatschappelijke middenveld betreft. Ondanks haar vele en belangrijke tekortkomingen, in het bijzonder de vaagheid van haar principes, het vrijwillige juridisch niet-afdwingbare karakter ervan, en het gebrek aan transparantie en toezichtmechanismen, heeft het *Global Compact* programma onmiskenbaar een grote bijdrage geleverd in de ontwikkeling en verduidelijking van de mensenrechtenplichten en de bredere maatschappelijke verwachtingen van ondernemingen. Het *Global Compact* charter heeft zich vandaag opgedrongen als de kern van de gedragsnormen voor ondernemingen op het gebied van mensenrechten, arbeidsrecht en corruptiebestrijding. Ook plaatst de onophoudelijke inzet van de VN in deze materie het thema hoog op de internationale agenda.

Het *Global Compact Network Belgium* creëert als het ware een Belgische antenne van het *Global Compact* programma. Hoewel men zich kan afvragen waarom België zo lang getalmd heeft voor de oprichting van deze structuur, staan de verwachtingen hooggespannen. Het Belgische netwerk zou door haar grotere proximité een belangrijke sensibiliserende rol kunnen spelen om Belgische of in België vertegenwoordigde ondernemingen en organisaties ertoe aan te zetten deel te nemen aan het *Global Compact* programma. Het geeft openlijk en actief blijk van de Belgische steun aan het *Global Compact* programma en de toewijding aan de charterprincipes. Ook qua informatieverstrekking ligt een beduidende taak weggelegd voor het *Global Compact Network Belgium*. De

vier jaarlijkse vergaderingen van de Belgische afdeling maken het uitwisselen van tips en weetjes en het stellen van allerhande vragen over de werking van en de verbintenissen in het *Global Compact* programma toegankelijker. De mogelijkheid tot de invoering van een systeem van *peer review* in het Belgische netwerk zou met beide handen gegrepen moeten worden. Op die manier wordt op één van de voornaamste kritieken op het *Global Compact* programma ingegaan, en zou het vertrouwen in dergelijk zelfreguleringsinitiatief kunnen doen toenemen.

Of het maatschappelijk verantwoord ondernemen in de praktijk werkelijk dichterbij zal brengen is nog even afwachten ... tenminste tot het Belgisch netwerk daadwerkelijk operationeel is.

Noten

- 1 Karen Van Laethem is aspirant-onderzoeker van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek Vlaanderen aan de Vrije Universiteit Brussel. Ze is lid van de VUB-Onderzoeksgroep Fundamentele Rechten en Constitutionalisme (FRC). Mijn dank gaat uit naar mijn promotor, Prof. Dr. Paul De Hert voor zijn medewerking aan dit artikel.
- 2 UNCTAD, *World Investment Report 2006, FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development*, http://www.unctad.org/en/docs/wir2006overview_en.pdf; J. CLOUGH, "Punishing the Parent: Corporate Criminal Complicity in Human Rights Abuses", *Brooklyn Journal of International Law*, 2008, (33) 900.
- 3 Dit stuk is gebaseerd op een eerdere bijdrage: P. DE HERT & K. VAN LAETHEM, "Ondernemingen als nieuwe dragers van mensenrechtenplichten", in J. WOUTERS & C. RYNGAERT, *Mensenrechten - Actuele Brandpunten*, Leuven, Acco, 2008, 159-177.
- 4 <http://www.mvovlaanderen.be/over-mvo/wat-is-mvo/>.
- 5 Deze trilogie *people, planet, profit* is terug te vinden als de *triple bottom line* van duurzame ontwikkeling. Duurzame ontwikkeling is immers een proces dat draait om het in balans brengen van drie pijlers: sociale ontwikkeling (*people*), milieubescherming (*planet*) en economische ontwikkeling (*profit*). Zie VBO, *Johannesburg voorbij: duurzame ontwikkeling in een hogere versnelling gebracht*, Brussel, 2002, 16.
- 6 Naast de Global Compact nemen worden in de schoot van de Verenigde Naties ook andere zeer belangrijke initiatieven genomen inzake mensenrechten en ondernemingen. Behalve de Global Compact, die in deze bijdrage hoofdzakelijk besproken zal worden, dienen zeker ook de *UN Draft Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises* en het mandaat en de bevindingen van de *UN Special Representative of the Secretary General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises* vermeld te worden.
- 7 Voor meer informatie over de Global Compact, zie www.unglobalcompact.org.
- 8 P. DE HERT & K. VAN LAETHEM, "Ondernemingen als nieuwe dragers van mensenrechtenplichten", in J. WOUTERS & C. RYNGAERT, *Mensenrechten - Actuele Brandpunten*, Leuven, Acco, 2008, 159-177.
- 9 http://www.internationaalondernemen.nl/zoeken/showbouwsteden_mvo.asp?bstnum=149316&location=/dossiers/mvo.asp.



- 10 <http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/>.
- 11 *After the Signature, A Guide to Engagement in the United Nations Global Compact*, http://www.unglobalcompact.org/docs/news_events/8.1/after_the_signature.pdf.
- 12 Zie "Frequently Asked Questions", <http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/faq.html>.
- 13 <http://www.unglobalcompact.org/COP/>.
- 14 www.globalcompact.be.
- 15 <http://www.jcivlaanderen.be/node/1031>; Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Minister Letermé lanceert het Global Compact Network Belgium, 16 oktober 2009, <http://www.diplomatie.be/nl/press/homedetails.asp?TEXTID=98420>. Voor de toespraak van de Minister van Buitenlandse Zaken zie <http://www.diplomatie.be/en/press/homedetails.asp?TEXTID=98414>.
- 16 <http://www.globalcompact.be/global-compact-network-belgium>.
- 17 S. VANHAVERBEKE, *Quick Introduction to the Belgian Network for the UN Global Compact*, voorstelling voor Kauri, 23 maart 2009, <http://www.stephanvanhaverbeke.be/nl/node/134>.
- 18 <http://www.globalcompact.be/global-compact-network-belgium/participants>.
- 19 Zo wordt onder meer verwezen naar een stapsgewijze gids om een rapport te uploaden op de website van de Global Compact zelf, en naar een handleiding met richtlijnen om voortgangsrapporten op te stellen, zie <http://www.globalcompact.be/communicating-progress/tools-guidance>.
- 20 <http://www.goodcorporatecitizen.com/>.
- 21 <http://www.globalcompact.be/events>.

In de kijker: De wereld van de *ad hoc* tribunalen: een blik van binnenuit. Een gesprek met Inneke Onsea

door *Eveline DE WREE*¹

Inneke Onsea werkt momenteel als Appeals Counsel bij het Internationaal Tribunaal voor Rwanda (ICTR), dat gevestigd is in Arusha (Tanzania). Het ICTR startte zijn activiteiten in 1994 en staat in voor de berechting van ernstige inbreuken op het internationaal humanitair recht die werden gepleegd in 1994 op het grondgebied van Rwanda of door Rwandese onderdanen in naburige landen.



U heeft een lange weg afgelegd vooral u hier bij het ICTR begon te werken. Hoe is het allemaal begonnen?

Ik ben geïnfecteerd geraakt door het virus van het internationaal strafrecht toen ik rechten studeerde aan de Universiteit van Antwerpen en les kreeg van professor Chris van den Wyngaert. Dat onderwerp

interesseerde me enorm – niet enkel het strafrecht, maar vooral het internationale aspect daarvan – omdat veel van die onderwerpen te maken hadden met: “hoe kan de wereld op één of andere manier verbeteren en hoe kan ik daar mijn steentje toe bijdragen”. Na mijn studies heb ik dan een LLM gedaan in *International Criminal Law* in het Verenigd Koninkrijk.



Hierna werd ik opnieuw gecontacteerd door professor van den Wyngaert, met de vraag of ik terug wilde keren naar de universiteit, en heb ik mijn doctoraat geschreven.² Na mijn doctoraat wilde ik een stap in de praktijk zetten. Ook al vond ik het academische heel erg leuk, ik wilde weg uit die ivoren toren. Ooit eens te kunnen werken voor een *ad hoc* tribunaal, dat was mijn grote droom. Als jurist was dat immers de enige plaats waar ik echt de vaardigheden die ik had ontwikkeld in de praktijk zou kunnen brengen. Samenwerken met mensen van verschillende culturen en achtergronden leek mij gewoon enorm interessant. De EU sprak mij ook wel aan, maar daar heb je niet die praktische strafrechtelijke realiteit van processen voeren op een internationaal niveau. En dus heb ik mijn stoute schoenen aangetrokken en heb ik gesolliciteerd in Den Haag. Het was een verrassing voor me dat ik werd aangenomen. Ik heb daar drie jaar gewerkt, als referendaris van een rechter. Het was een heel erg interessante ervaring omdat ik als medewerker van een van de *permanent judges* ook bezig was met *pre-trial cases*: naast het runnen van een zaak ten gronde werk je dus ook op zaken in vooronderzoek. Dit bood de gelegenheid om heel veel te leren over het systeem zelf: de procedureregels, contact met de partijen, de praktische organisatie en voorbereiding van een zaak.

In eerste instantie had u dus gekozen voor het Joegoslavië-tribunaal?

Het tribunaal heeft een heel erg goede reputatie en is goed georganiseerd; je kan er dus erg veel bijleren. Bovendien stelde dit mij in de mogelijkheid het te doen zonder dat ik echt naar het buitenland diende te verhuizen; ik kon mijn gezinsleven in België behouden. Na drie jaar had ik het gevoel dat mijn leercurve stagneerde. Het leek me enorm interessant om ook ervaring op te doen in een ander tribunaal, dat niet Europees was maar Afrikaans. Immers, veel van dergelijke conflicten vinden plaats in andere werelddelen dan Europa. Er deed zich toen een specifieke mogelijkheid voor: in het kader van de *completion strategy* werd voor beide tribunalen een aparte *Prosecutor* benoemd, waardoor er ook een beroepssectie van het Openbaar Ministerie moest komen in Arusha. Men zocht dus mensen om die beroepssectie op te richten; vroeger was er immers enkel een beroepssectie in Den Haag waar de beroepskamer voor het Joegoslavië-tribunaal en het Rwanda-tribunaal gevestigd was. Ik stond hier onmiddellijk voor open: werken voor het Openbaar Ministerie zou een nieuwe dimensie, een nieuwe wending, geven aan mijn carrière. De procedure die wordt gehanteerd voor de tribunalen is meer geïnspireerd door de *common law*

procedure dan door de *civil law* procedure. Als *Prosecution Counsel* ga je elke dag tijdens *trial* (eerste instantie) in de rechtszaal om getuigen te horen en te ondervragen en zo. Bovendien laat de beroepsprocedure me toe om, naast het verwerven van pleitervaring in de rechtszaal, nog meer bezig te zijn met het juridische aspect van de dossiers die we behandelen.

Betekende het invullen van het ICTY voor het ICTR een grote verandering voor u?

Een heel grote verandering. Het is sowieso persoonlijk al een hele stap omdat je met je gezin naar een ander continent verhuist. Ik moet eerlijk zeggen dat wij ons hier van in het begin erg goed hebben gevoeld. Maar ook qua job was het een grote verandering: ik ging van de *Chambers* naar het Openbaar ministerie en als *Prosecution Counsel* had ik dus veel meer verantwoordelijkheid. Er is natuurlijk een beleid dat wordt uitgewerkt door de *Prosecutor*, maar binnen dat beleid heb je wel de mogelijkheid om zelf je keuze te maken; je hebt dus meer discretie dan in *Chambers*. Ik ben heel blij dat ik die ervaring op het ICTY heb gehad. Voor mij was het de best mogelijke springplank, zeker door het werken in *Chambers*. Het was een mooie combinatie tussen mijn academische achtergrond en het praktische: je bereidt wel beslissingen voor, maar je hebt niet de eindverantwoordelijkheid. Het is uiteindelijk de rechter die de beslissingen neemt. Je krijgt toch nog veel structuur waarbinnen je moet werken. Eens je die kennis hebt vergaard, is het natuurlijk wel aangenaam om dat eens te kunnen toetsen in een andere omgeving. Ik weet nog heel goed dat er heel wat mensen verrast waren door mijn keuze omdat bij veel mensen het carrièreverloop in de tegenovergestelde richting gaat: men begint bij het ICTR en gaat dan naar het ICTY. Je merkt ook dat als je boeken leest over de tribunalen dat men ervan uitgaat dat het ICTR minder goede juristen aantrekt. Bij mij werkte het eigenlijk omgekeerd. Ik zeg niet dat ik een begaafde jurist ben, maar ik was me wel bewust van mijn achtergrond. En ik wist dat ik hier met die achtergrond wel een steentje kon bijdragen, zelfs meer dan in Den Haag. Dit tribunaal heeft me aan de andere kant toch ook heel veel geleerd, vooral over hoe het is om in een multiculturele omgeving – wat het ICTR toch veel meer is dan het ICTY – verschillende rechtsposities en -visies te verzoenen.

Hoe is het om als Europese te werken voor een Afrikaans tribunaal?

De infrastructuur is hier heel wat minder: op ICTY hadden we *high tech* computers en *high tech* bureaus;



hier is het toch vrij beperkt. Je moet eigenlijk vechten voor elk stukje papier, elke pen, elke map die je wilt hebben. We hadden vroeger op ICTY een reproductiekamer waar alle vonnissen en arresten voor het rapen lagen, terwijl je hier echt moet smeken voor al het materiaal dat je nodig hebt. Ook is het bij het ICTR soms wat moeilijker dan bij het ICTY om iets te verkrijgen: bij het ICTY volstond het vaak om er op te wijzen dat het viel binnen het takenpakket van degene die je aansprak; hier wordt het wat meer gezien als een gunst. Dat gezegd zijnde wil ik beklemtonen dat ik de werkomgeving toch wel aangenamer vind hier: het is een warmere omgeving om in te werken. Wat het werken met collega's betreft, moet ik zeggen dat het mij meteen duidelijk was dat iedereen enorm joviaal en open was. Wat ik bijzonder op prijs stel, is dat er hier minder een competitieve geest hangt dan in Europa: mensen zijn gemotiveerd om hun werk goed te doen, maar zien hun collega's niet noodzakelijk als tegenstanders in promoties. Er wordt op een veel persoonlijker manier met elkaar omgegaan. Dat betekent ook dat het soms wat minder efficiënt is; er wordt wel wat tijd verdaan aan het socialisatieproces. Maar ik vind: dit tribunaal moet tot op zekere hoogte Afrikaans zijn. Het mag natuurlijk niet inefficiënt zijn en onproductief, maar we mogen onze cultuur hier niet opdringen. Ik probeer wel mijn eigen standaarden te bewaren en het is niet omdat je twee culturen tracht te verzoenen dat je daarom aan kwaliteit moet inboeten. Je moet wel vasthouden aan wat je zelf belangrijk vindt. Op het vlak van efficiëntie en werkkwaliteit, daar boet ik echt niet op in.

De tribunalen zijn bezig met een nieuwe vorm van strafrechtspleging. Maakt dit de job moeilijk?

Het maakt de job moeilijk, maar het is als jurist heel interessant om daar aan mee te werken omdat het recht echt nog in ontwikkeling is. Wij worden met heel veel rechtsvragen geconfronteerd die nog niet zijn opgelost en waar je op een creatieve manier aan kan bijdragen. Daar komt ook bij dat je met heel erg zware onderliggende problemen te maken hebt. Zo veel mensen zijn slachtoffer geworden van een volkerenmoord. Dat geeft aan die juridische vragen ook nog eens een extra dimensie. Het is natuurlijk ook zo dat je bij het beantwoorden van die nieuwe vragen niet van nul begint. Je probeert rechtsvergelijkend te kijken hoe het probleem in andere rechtsgebieden wordt opgelost en of er in de rechtsliteratuur al over geschreven is. De verschillende mogelijkheden worden bekeken en binnen het Openbaar Ministerie zelf wordt dan een beslissing genomen. Maar dat maakt het interessant; dat houdt bij mij het vuur brandend. Ik ben bezig met iets waarin ik geloof. Ik voel dat het

echt naar de toekomst toe zal bijdragen aan de rechtsontwikkeling en aan gerechtigheid voor de slachtoffers.

U verwees al naar het feit dat de tribunalen sterk beïnvloed zijn door het 'common law' systeem. Is het 'common law' systeem het meest aangewezen in deze procedures?

In se denk ik wel dat het *common law* systeem het beste is om met dergelijke conflicten om te gaan, omdat het zeer moeilijk is om met geschreven dossiers de horror, de terreur en de verschrikkelijke omstandigheden die slachtoffers hebben doorgemaakt tastbaar te maken. Het zijn situaties die zo ver verwijderd zijn van onze dagelijkse leefwereld dat het bijna niet te vatten is als je het leest. Als je mensen ziet die erover komen praten kan je dat op een hele andere manier beleven. Plus, als je mensen ziet in de rechtszaal kan je beter hun geloofwaardigheid toetsen. Nu, dit kan ook averechts werken: bij slachtoffers van seksuele misdrijven gebeurt het bijvoorbeeld in agressieve *cross-examinations* dat getuigen bijna worden behandeld als beschuldigen. Ik vind dat de rechter hier toch de taak heeft om tussenbeide te komen, maar *common law* rechters zijn minder geneigd dit te doen dan rechters die van *civil law* systemen komen. Gelukkig is hier wel al een gedeeltelijke oplossing voor gevonden omdat intussen ook geschreven bewijs wordt toegelaten voor de *ad hoc* tribunalen – door middel van *Rule 92 bis*. Op deze manier worden gevoelige getuigen beter beschermd. Die seksuele misdrijven is toch wel een domein waar wij hier op het ICTR veel ervaring mee hebben opgedaan, waar we ook mijlpalen hebben bereikt in de rechtspraak die hopelijk toch kunnen overgedragen worden. In Rwanda werd verkrachting echt als een middel tot genocide gebruikt, het kwam zeer veel voor. Binnen het Openbaar Ministerie is er dan ook altijd heel veel aandacht voor geweest. In het begin waren we succesvol in het veroordeeld krijgen van daders van seksueel geweld, maar op een bepaald moment viel dit stil. Toen hebben we een commissie opgericht binnen het Openbaar Ministerie om dit te bekijken en lessen te trekken betreffende de aanklacht en het omgaan met getuigen; we hebben een *best practices manual* opgesteld op basis hiervan die we nu delen met internationale en nationale opsporingsautoriteiten. Ook dat behoort immers tot de bevoegdheid van onze dienst – de *Appeals and Legal Advisory Division* (ALAD). Naast het behandelen van beroepszaken geven we juridisch advies aan de aanklager en hoger management. Binnen onze sectie behandelen we een aantal specifieke projecten die een extra dimensie van onderzoek of rechtsontwik-



keling vereisen. Het *seksueel geweld*-project is daar één van; een ander project is het *Rule 11 bis*-project over het overdragen van zaken naar nationale jurisdicties. Ikzelf ben bezig met beide projecten omdat mijn achtergrond sowieso al wat meer theoretisch is, gezien mijn ervaring in de academische wereld en bij het ICTY.

De misdaden die worden berecht door het ICTR zijn uiteraard zeer zwaar. Hoe gaat u hiermee om?

Het feit dat het zo een overweldigend conflict is, motiveert je natuurlijk wel om elke dag het beste van jezelf te geven. Langs de andere kant kan het je soms ook helemaal leeg zuigen, zeker wanneer je wat persoonlijker betrokken bent en je een zaak verliest op basis van procedureregels, of wanneer er mensen worden vrijgesproken omdat de aanklacht niet goed geformuleerd werd. Dat zijn eigenlijk heel dramatische toestanden. Op den duur word je er wel meer immuun voor, een beetje zoals dat is in de medische sector, denk ik. Ik heb het wel opnieuw gehad toen ik hier kwam, net omwille van het feit dat het Rwanda-conflict zo'n verschrikkelijke dimensie heeft. Ik moet eerlijk zeggen dat het project van mijn man Dirk (noot: een gastenverblijf) wel een goed tegengewicht creëert. Ik word hier op mijn werk geconfronteerd met een heel lelijke kant van Afrika, en dan kom ik thuis en word ik geconfronteerd met mensen die in Tanzania op bezoek zijn en het hier geweldig vinden omdat ze overdonderd zijn door de schoonheid van Afrika. Die balans houdt me in evenwicht.

Ad hoc tribunalen krijgen en kregen vaak kritiek. Begrijpt u die kritiek?

Ik begrijp die kritiek. Het zijn tribunalen die heel veel geld kosten, maar ik denk dat het ook te verklaren valt. We worden met heel veel problemen geconfronteerd die je op een nationaal niveau niet hebt. Een heel groot deel van ons budget gaat bijvoorbeeld op aan vertaling, niet enkel in de rechtszaal – de simultaanvertaling – maar ook alle documenten moeten in de officiële werktalen van het tribunaal (Frans en Engels) worden vertaald. Ook is het zo dat die tribunalen heel erg bekeken worden vanuit de buitenwereld. Alles wat je doet, daar denk je dus wel eens over na. De procedures zijn sowieso al tijdsconsumerend omdat het *common law* procedures zijn (en dus geldopslopend), maar rechters zijn ook voorzichtig om beslissingen te nemen omdat ze voelen dat de wereld aan het toekijken is, en hun beslissingen later beoordeeld zullen worden. Ze willen zeker niet bekritiseerd worden, bijvoorbeeld omdat ze de

rechten van de verdediging niet hebben gewaarborgd.

Een andere kritiek was bijvoorbeeld dat het een vorm van selectieve justitie zou zijn.

Het Joegoslavië-tribunaal heeft het er op dat vlak goed van af gebracht, omdat ze de verschillende partijen in het conflict hebben vervolgd. Daar was de bereidwilligheid van de landen ook zeer groot, omdat ze onder druk werden gezet om samen te werken met het tribunaal als ze lid wilden worden van de Europese Unie. Wij zitten met het probleem dat één van de betrokken conflictpartijen (RPF) op dit moment regerende partij is in Rwanda en dat we dus met dat land op een dagdagelijkse basis moeten samenwerken om onze getuigen hier te krijgen en de procedure te voeren. Het is zo dat er in een conflict langs beide kanten misdrijven werden gepleegd, dus ook langs de kant van het RPF. Daar is ook binnen het Openbaar Ministerie onderzoek naar gedaan. Ik hoop echt dat, vooraleer het tribunaal sluit, als er effectief doorslaggevende bewijzen zijn op basis waarvan de aanklager vervolging kan instellen, dat het dan ook gebeurt. Dat zal zeker en vast de onpartijdigheid van het tribunaal ten goede komen. Het is zo dat wij op dit moment enkel nog maar procedures hebben gevoerd tegen Hutu's.

De ad hoc tribunalen zijn van start gegaan toen er nog geen permanent internationaal strafhof was; vandaag is dit er wel. Hoe ziet u de verhouding tussen de ad hoc tribunalen en het ICC?

Ik hoop dat de *ad hoc* tribunalen een bepaalde basis hebben gelegd waarop het ICC kan verder bouwen. De vraag is of het ICC op alle vlakken de rechtspraak van de *ad hoc* tribunalen zal volgen. Op het vlak van substantieel recht zullen de *ad hoc* tribunalen wel een grote bron van inspiratie zijn. De procedure daarentegen is eigenlijk helemaal anders. De *pre-trial* procedure bij het ICC is veel zwaarder: het is al bijna een zaak ten gronde in vergelijking met de *pre-trial* procedure die we hier hebben. *Victim participation* is ook een element dat wij totaal niet kenden en bij het ICC nog verder moet uitgewerkt worden. Ik vrees alleen dat een goedbedoeld participatierecht voor slachtoffers de procedures zal vertragen, wat op dit moment eigenlijk al duidelijk is. De kritiek die de *ad hoc* tribunalen hebben gekregen op het vlak van lengte van processen en kostprijs, zal het ICC dus in nog grotere mate kennen. Ik denk in het algemeen dat er een soort van kruisbestuiving zal zijn tussen de tribunalen en het ICC. Hoe je het ook draait of keert, er zijn nu al materies waarin het ICC de recht-



spraak van de tribunalen niet volgt, maar de rechters moeten dan wel zeer goed motiveren waarom ze het niet volgen. Hetzelfde geldt voor ICTY en ICTR. Een voorbeeld: er is een bepaald concept van daderschap dat gehanteerd werd bij de tribunalen – *joint criminal enterprise* – dat het ICC tot nog toe niet heeft aanvaard. Dat heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat het ICC Statuut op een veel gedetailleerdere manier is geformuleerd dan bij het ICTY en ICTR, net als de *Rules of Procedure and Evidence*. Op dat vlak hebben de rechters bij de *ad hoc* tribunalen dus veel meer ruimte gehad om aan rechtsontwikkeling te doen, terwijl het ICC meer gebonden is aan de tekst van het Statuut en aan de voorbereidende werkzaamheden. Het kan ook de andere kant uitgaan: *witness proofing* wordt door de tribunalen als normaal ervaren, maar is door het ICC als onethisch verworpen. Op een bepaald ogenblik heeft de verdediging bij het ICTR geprobeerd om op basis van die ICC beslissing *witness proofing* te laten bannen. Dat is niet gelukt: de *Appeals Chamber* heeft beslist niet gebonden te zijn door de beslissing van het ICC.

U sprak over 'victim participation'; is het niet vreemd dat de ad hoc tribunalen hier relatief weinig aandacht aan hebben gegeven?

Er zijn wel initiatieven geweest, maar – ook omdat de procedure eerder *common law* is geïnspireerd – heeft men nooit aan slachtoffers zelf een participatieright gegeven. Voor het ICC daarentegen gaat het wel zeer ver: niet enkel in de *trial* fase maar ook in de *pre-trial* fase is het slachtoffer een partij bij de procedure. Ik ben er niet uit of dit een gunstige evolutie is. Aan de ene kant vind ik het een gunstige evolutie om slachtoffers een grotere rol toe te kennen in dergelijke procedures, maar de vraag is: hoe doe je dat? Je zit met massale misdrijven, dus hoe ga je het begrip slachtoffer conceptualiseren? Je ziet dat het ICC daar op dit moment ook mee worstelt. In ieder geval zal het wel een negatief effect hebben op de tijdsduur en op de kost; plus dat niet alle slachtoffers kunnen betrokken worden bij de procedure. Bij de *ad hoc* tribunalen worstelen we ook met de vraag hoe we gerechtigheid kunnen bieden aan slachtoffers. We geven aan alle getuigen die hier komen een extra steun, maar slachtoffers van seksueel geweld bijvoorbeeld hebben vaak aids gekregen en zijn verstoten door hun gemeenschap waardoor ze een tweede leven aannamen en hun verleden verborgen houden. Die slachtoffers leven vaak in erg penibele omstandigheden, in schril contrast met de beklaagden die opgesloten zijn in een gevangenis die aan internationale standaarden voldoet. Wat ik vooral hier heb geleerd is dat het begrip gerechtigheid een totaal an-

dere inhoud krijgt afhankelijk van de dagelijkse levensomstandigheden van de slachtoffers in kwestie. Als je elke dag bezig bent met overleven en moet vechten voor een dak boven je hoofd en om je kinderen naar school te laten gaan, dan is gerechtigheid echt een luxeconcept. Je ziet ook vaak dat getuigen hier daar veel minder mee bezig zijn. Op het ICTY zagen we vaak mensen die daar echt bewust mee bezig waren, met het verkrijgen van gerechtigheid, maar de meeste van de getuigen die hier komen hebben dat minder. Als gerechtigheid geschiedt is het goed, maar als het niet gebeurt heeft het niet zo een impact op hun leven. Ook omdat ze vaak getuigen in zaken tegen personen met wie ze niet persoonlijk in contact zijn gekomen en niet rechtstreeks slachtoffer zijn geworden, en ze dus het breder kader moeilijker kunnen vatten. Toen ik nog bij het ICTY werkte had ik altijd het gevoel: “de mensen zelf in de samenleving zijn er van overtuigd dat wij een steentje bijdragen”. Bij ICTR heb ik daar een ander gevoel over; wij hebben sowieso minder impact op de *gewone man* in Rwanda dan bijvoorbeeld de *gacaca*-rechtbanken. Anderzijds zijn er al vrijspraken uitgesproken door dit tribunaal omwille van aanklachten die vormverzuimen hadden, en dan zie je dat de Rwandese samenleving daar wel sterk op reageert. Dus op die manier merk je wel de betrokkenheid.

Uiteindelijk is dat ook een kritiek op het tribunaal: dat deze inspanningen te laat komen en dat inspanningen van de internationale gemeenschap meer gericht moeten zijn op ingrijpen tijdens het conflict zelf.

Ik denk dat beide moeten samengaan. Sowieso heeft de internationale gemeenschap een verplichting om in te grijpen op het moment dat het nodig is, maar achteraf ook indien blijkt dat het land zelf niet die justitiële rol kan vervullen. Het ene sluit het andere niet uit, maar je kan er niet om heen dat beide tribunalen waarschijnlijk wel zijn opgericht vanuit een gevoel dat de internationale gemeenschap had gefaald. Het feit dat het ICC is opgericht, toont wel aan dat de internationale gemeenschap ervan overtuigd is dat die beide takken moeten samengaan. Ik hoop dat het ICC op lange termijn wel een proactieve werking zal hebben in de zin dat het afschrikkend werkt.

Het ICTR was al bij al niet zo ver verwijderd van de conflictregio; het ICC zal dit doorgaans wel zijn. Hoe problematisch is dit?

Ik denk dat het een groot probleem zal vormen. Ik merk dat het bij ons al moeilijk is dat het tribunaal in een ander land gevestigd is, ook al is het op het Afri-



kaanse continent. Het voordeel als juridische medewerker is wel dat het op een bepaalde manier een afstand creëert, wat goed is, zodat je niet dagelijks met die conflictomgeving wordt geconfronteerd. Maar ik denk dat het voor het ICC moeilijker zal zijn om alles praktisch te regelen en te realiseren, denk bijvoorbeeld aan het overbrengen van getuigen van de conflictlanden naar Den Haag. We zien al dat het voor getuigen die vanuit Rwanda naar Tanzania komen heel vaak een grote cultuurschok is. Ze worden weggeplukt uit hun dorpen en komen hier in een relatieve *high tech* omgeving en rechtszaal terecht. Ook worden ze geconfronteerd met een rechtssysteem waarmee ze minder vertrouwd zijn: Rwandezen hebben altijd het *civil law* systeem gekend dus de manier waarop men met u omgaat in de rechtszaal is al helemaal anders. We merken dat die cultuurschok hier al enorm groot is en een invloed heeft op de getuigen, laat staan indien de processen plaatsvinden in Den Haag. Er is op een bepaald moment geopperd dat het ICC zou samenwerken met satelliettribunaaltjes op de continenten waar de onderliggende conflicten zich hebben voorgedaan. Misschien is dat een goede oplossing. Anders wordt het toch wel heel gecompliceerd, vrees ik.

Denkt u dat, gezien de geografie van de conflicten, het ICC meer kan leren van het ICTR dan van het ICTY of gaat dat te ver?

Ik vind sowieso dat, gezien het ICC zich vooralsnog enkel bezighoudt met conflicten in Afrika, het wel een leerrijke ervaring is om op een Afrikaans conflict te hebben gewerkt binnen een Afrikaans tribunaal. Waarschijnlijk zal het ICC qua structuur wel meer lijken op het ICTY, maar men zal wel moeten samenwerken met *field offices* en op één of andere manier zal het ICC – voorlopig – wel veel meer onderworpen zijn aan de Afrikaanse cultuur. Qua manier van werken denk ik dat dit tribunaal meer kan bijdragen, qua jurisprudentie ook. De manier waarop je met getuigen moet omgaan, aan *outreach* moet doen etc, dat zijn toch allemaal zaken waar dit tribunaal al heel wat ervaring in heeft opgedaan, weliswaar met vallen en opstaan. Maar uiteindelijk werkt het systeem wel en zijn er toch een aantal lessen die kunnen worden getrokken.

Zou het volgens u noodzakelijk zijn dat er ook veel personeel meegaat van de tribunalen naar het ICC?

Ik denk dat het personeel een meerwaarde te bieden heeft. Anderzijds moet je ook wel blijven open staan voor de nieuwe facetten van het ICC. Je bent bezig met soortgelijke misdrijven, maar de structuur is anders, de procedureregels zijn anders. Ook worden er een aantal misdrijven vervolgd die we hier niet kenden, bijvoorbeeld het inzetten van kindsoldaten en het misdrijf agressie (waarvoor nog geen algemeen aanvaarde definitie bestaat). Als je in deze omgeving werkt, moet je altijd blijven open staan voor nieuwe ontwikkelingen. De mensen die bij ICTR en ICTY zijn begonnen kwamen uit nationale systemen. Je draagt daar iets van mee, wat goed is, maar je moet je wel openstellen voor een heel nieuwe omgeving en een heel nieuwe cultuur. Dus in die zin: ja, de mensen van de tribunalen hebben iets bij te dragen aan het ICC, maar je moet altijd een open geest blijven houden.

Heeft u al zicht op uw toekomst na dit?

Als je in dit veld actief wil blijven, is er maar één mogelijkheid en dat is het ICC. Maar je weet nooit wat de toekomst zal brengen. Op dit moment ben ik heel gelukkig in Arusha, omdat het professioneel een interessante uitdaging is en omdat het leven hier mij in de mogelijkheid stelt om mijn persoonlijk leven met mijn gezin in balans te houden met mijn professionele leven. Dus voorlopig *carpe diem*. Ik zou heel graag dit soort van werk blijven doen, of het dan in ander tribunaal zal zijn of terug in een academische of misschien adviserende functie voor één of andere organisatie, daar ben ik nog niet uit. De toekomst ligt open.

Noten

- 1 Dit interview werd afgenomen in Arusha op 12 oktober 2009.
- 2 Inneke ONSEA, *De bestrijding van georganiseerde criminaliteit in het Belgisch strafrecht: de subtiële grens tussen waarheidsvinding en grondrechten*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, Faculteit Rechten, 2002, 476 p.



Klimaatopwarming brengt conflict

Het staat buiten twijfel dat de klimaatverandering een enorme hoeveelheid problemen met zich mee zal brengen, en ze zullen zeker niet beperkt blijven tot natuurrampen of klimatologische ontregelingen. Ook op sociaal, politiek en economisch niveau staan heel wat rampen en ontregelingen te wachten. Meestal heeft men het over het smelten van gletsjers, het uitdrogen van meren, het verdwijnen van plantensoorten, enz. maar in zeker zin zullen de échte problemen zich vooral afspelen op maatschappelijk niveau. De natuur kan zich immers wel herstellen, maar dat geldt niet altijd voor bevolkingsgroepen. Het werkelijk grote drama schuilt dan ook in de menselijke en maatschappelijke elementen die met de klimaatverandering verbonden zijn, want we kunnen er maar moeilijk om heen: uitdroging van grond en overstromingen van landbouwgebieden zullen naar alle waarschijnlijkheid zorgen voor verdere escalaties van reeds bestaande conflicten en zullen ook nieuwe conflicten in het leven roepen.



26

WERKEN aan
het KLIMAAT, voor
VREDE

Om maar één cijfer te geven: men verwacht rond de 150 miljoen *klimaatvluchtelingen* indien alles verder gaat zoals het nu gaat. Dat is een enorm aantal. Het gaat om mensen op zoek naar nieuwe levensmogelijkheden nadat hun land overstromde door zeespiegelstijging, mensen op zoek naar water omdat droogte in hun gebied landbouw onmogelijk maakte. Onvermijdelijk zal dit voor conflicten zorgen binnenin verschillende Staten wanneer bevolkingsgroepen

almaar meer met elkaar in competitie komen te staan om de beperkte levensmiddelen en gronden. Daarnaast zal het ook internationale conflicten veroorzaken wanneer vluchtelingen de grenzen trachten over te steken en zij niet welkom zijn in het land waar zij heen willen.

Een voorbeeld van een klimaatconflict

Een voorbeeld. Bangladesh, het dichtst bevolkte land ter wereld en tevens een land waar bijna de helft van de bevolking onder de armoedegrens leeft, is één van de grootste slachtoffers van de klimaatproblematiek. Heel wat land verdwijnt er door een stijgende zeespiegel, de droogte neemt toe buiten het regenseizoen en de regenstormen worden heviger tijdens het regenseizoen. In 2007 werd dit klimatologisch ontregelde land getroffen door een overstroming en een cycloon. De overstroming maakte meer dan 3000 slachtoffers, verminderde de landbouwopbrengst met 13% en trof het leven van 10 miljoen mensen. De cycloon bracht schade in 30 van de 64 districten en verwoestte ongeveer 1.5 miljoen huizen.

Gebrek aan werk en zekerheid zijn het gevolg. Frustraties steken de kop op en worden uitgewerkt op de meest kwetsbare bevolkingsgroepen, zodat vrouwen en kinderen almaar vaker het slachtoffer worden van huiselijk geweld en seksuele aanranding. Het gebrek aan werk en huisvesting zorgt daarnaast ook voor steeds grotere migratiestromen. De socio-politieke instabiliteit neemt toe en vergroot de spanning tussen de verschillende gemeenschappen en stammen.

Vele vluchtelingen proberen ook de grens naar India over te steken, tot ongenoegen van de Indische bevolking in de deelstaat Assam. De Indische regering voorzag mogelijke problemen en plaatste aan de grens een versperring van meer dan 3000 km dubbele prikkeldraad.

In contrast daarmee staat de situatie van onze Noorderburen. Nederland heeft zich voorgenomen tot 2100 jaarlijks ongeveer 1.5 miljard € te investeren om zich te wapenen tegen de stijging van de zeespie-



gel. Om in de toekomst voldoende drinkwater te garanderen, willen ze de Zuiderzee eveneens ombouwen tot een gigantisch zoetwaterreservoir. Het totale kostenplaatje zal op zo'n 150 miljard € komen. De nodige fondsen zullen voor een groot stuk uit de inkomsten van aardgas worden gehaald. Derde wereldlanden zoals Bangladesh, wier problematiek vaak nog veel groter is, kunnen uiteraard nooit dergelijke financiële middelen bijeen krijgen.

De vraag is nog maar of de westerse landen na heel wat investeringen in aanpassingen die de gevolgen van de klimaatsproblematiek proberen tegen te gaan, ook nog geld zullen overhouden om een *prikkeldraad* te plaatsen, hetzij met militaire middelen² hetzij met politieke³.

VN, NGO's en campagnes

Het is dus zeker niet onbegrijpelijk dat de VN het klimaatsprobleem verbond met het concept *human security*. Het is goed dat de VN zich enorm sterk inzet voor deze problematiek, dat het IPCC ondertussen een autoriteit is geworden, dat Ban Ki Moon er geregeld over spreekt en een conflict als Darfur ook met klimaatsverandering in verband brengt, dat er allerhande campagnes worden op touw gezet (zoals *Coolplanet*⁴) en dat er heel wat NGO's, in het kielzog van de VN, zich almaar sterker gaan inzetten om de problematische effecten van de klimaatsverandering zowel te verhelpen als te voorkomen.

De strijd tegen klimaatsverandering neemt dan ook stilaan historische proporties aan. Van president Obama tot de Paus, iedereen spreekt er zich over uit en iedereen belooft er te zullen aan werken. Al zijn niet alle beloftes even concreet, en al zijn niet alle daden even consistent, iedereen lijkt op zijn minst de urgentie te beseffen. Op voorspraak van heel wat politieke, academische en religieuze leidersfiguren wordt zo elk individu aangespoord er ook in zijn eigen leven aandacht aan te besteden en zijn/haar uitstoot te verminderen.

Niet te ontkennen

De wetenschappers die het klimaatverhaal ontkennen zijn dun gezaaid. De media probeerde eerst de verschillende visies *evenwichtig* aan het woord te laten, maar voor één keer was dat eigenlijk niet op zijn plaats. In heel wat andere onderwerpen staat *evenwichtige berichtgeving* niet echt in het woordenboek

van de gemiddelde mediabedrijven, maar in het geval van klimaatsverandering plotsklaps wel. Daardoor werd in de media overdreven veel aandacht gegeven aan de *sceptici* en *critici* die eigenlijk slechts een enorm klein percentage in het debat vertegenwoordigen. De wetenschappelijke consensus is immers duidelijk: de klimaatsverandering is een feit, de westerse industriële landen hebben die veroorzaakt maar de armste landen zullen er de grootste slachtoffers van zijn.

En net omdat de grootste slachtoffers de bevolking is van Staten die politiek reeds instabiel zijn en van landen die nu al met honger en grote armoede te kampen hebben, is de verwachting dat enorm geweld een gevolg van de klimaatsverandering zal zijn, zeker niet uit de lucht gegrepen.

Klimaatsverandering is nu eenmaal wat men een *threat multiplier* noemt. Het is een katalysator die de reeds bestaande en gekende problemen heel snel nog heel wat erger maakt, waardoor ze onze geglobaliseerde hoofden dreigen te overstijgen. Verschillende politieke en economische regelingen zijn dan ook dringend nodig om zowel de mitigatie in onze eigen streken als de adaptatie aan de komende veranderingen in het zuiden te verzekeren. Zoveel is wel duidelijk.

Huidige discours toch bekritiseerbaar

En toch kan men enige kritiek geven op het discours rond de klimaatdreiging, zij het dan niet op de wetenschappelijke ondergrond van het debat, noch op de voorspellingen die men van daaruit maakt. Kritiek is op zijn plaats wanneer we het klimaatdebat als zodanig onder de loep nemen. Kritiek is op zijn plaats als we de *wijze* van campagnevoeren en sensibilisering gaan analyseren.

Er kan bijvoorbeeld op gewezen worden dat de campagnes zelf soms verre van geweldloos zijn. Ik geef een voorbeeld. Afgelopen september vond de Vlaamse Vredesweek plaats. Deze stond dit jaar specifiek in het teken van klimaat en conflict. Een hele week lang werden allerlei sensibiliserende activiteiten rond het thema georganiseerd. Als coördinator van de vredesweek fietste ik zelf gedurende de hele week doorheen alle Vlaamse provincies van activiteit naar activiteit en van school naar school. Op mijn fiets zat de Post Kyoto Duif, een mascotte die de rode draad doorheen de vredesweek vormde. In sommige scholen werd mijn Post Kyoto Duif dan ook met veel en-



thousiasme door de leerlingen ontvangen. In één van die scholen werd mij gevraagd eerst heel kort alle leerlingen toe te spreken (van kleuters tot laatste jaren van het basisonderwijs) en vervolgens in de klassen van het laatste jaar de volledige uitleg te doen en het verband tussen klimaat en conflict nader toe te leggen. Achteraf kreeg ik een mailtje van één van de leerkrachten dat haar leerlingen heel enthousiast waren, maar dat de vijf minuutjes uitleg voor de kleuters net wat te veel bleek te zijn. Sommigen konden blijkbaar niet zo goed slapen omdat ze dachten dat de wereld zou overstromen.

Dit voorval kan natuurlijk als een grappig fait divers worden opgevat, maar in zekere zin is het symptomatisch: wat de verschillende campagnes immers in grote mate doen, is een doembeeld naar voor schuiven en vooral de angsten van heel wat mensen aanwakkeren.

Een tweede voorbeeld daarvan is het eerste filmpje van de campagne *The Big Ask* (die op touw werd gezet door *Friends of the Earth*) waarin Nic Balthazar met succes zo'n 6.000 mensen samen bracht om een sensibiliserende spot in te blikken. (Het succes was zo groot dat men er het volgende jaar een vervolg aanbreidde. Dit nieuwe filmpje ging op 29 oktober in première.) In het filmpje vertelt een klein meisje hoe zij reeds begrijpt wat het probleem is, maar dat de politici en bedrijfsleiders niet lijken te beseffen hoe dringend er actie moet worden ondernomen. Op het einde van dat filmpje wordt het meisje door de 6.000 figuranten bijgestaan om die politici en bedrijfsleiders met luide stem *act now!* toe te roepen. Met een bijkomende vingerwijzende armbeweging scandeert de hele massa deze slogan. Het is moeilijk om vormelijk geen gelijkenissen te zien met toestanden die we vanuit ons historisch besef normaal gezien met heel argwanende ogen zouden bekijken.

Het doel heiligt de middelen niet

Het doel lijkt in deze campagnes dan ook een beetje de middelen te heiligen. Dat is vanuit de principes van geweldloosheid echter zeker niet het geval. Nochtans zou men zou van een vredesweekcampagne en een groep als *Friends of the Earth* toch mogen verwachten dat ze zich aan die principes proberen te houden.

Mahatma Gandhi gebruikte in die zin steeds de term *satyagraha*. Het betekent *vasthouden aan de waarheid*. Als de waarheid is dat men geweldloosheid wil, als de

waarheid is dat men een klimaat van vrede wil bewerkstelligen, dan kan men niet zijn toevlucht nemen tot aspecten die met geweld verbonden zijn zoals sloganeske vingerwijzingen of het inboezemen van angst.

Ik gaf hier slechts kleine voorbeeldjes maar wanneer we het geheel van het enorm aantal klimaatcampagnes bekijken, dan zien we al gauw dat het gaat over een meer algemeen probleem. Al is de problematiek van de klimaatsopwarming natuurlijk reëel, door de campagnes schuiven we dus ook een nieuwe dreiging naar voor: die van een massapaniek.

Massa-angst, zo weten we ondertussen wel uit genoeg historische voorbeelden, leidt meestal tot een uitvergroet *wij-zij* denken. Door massapsychosen slaat de schrik van bedreigende problemen immers heel vaak om in een angst voor *bedreigende groepen*. Hoewel VN en NGO's er dus voor willen waarschuwen dat de armste landen de grootste slachtoffers zullen zijn en wij dus onze verantwoordelijkheid moeten opnemen, kan dit complexe verhaal in de bredere samenleving er wel eens voor zorgen dat de angst voor de klimaatsproblemen omslaat in de angst voor bijvoorbeeld klimaatvluchtelingen. Hoewel net zij de grootste slachtoffers zijn, zal de angst zich dan tegen hen keren en hen trachten *buiten te houden*.

Het is zeker niet ondenkbaar dat de westerse landen zich zullen inspannen om de eigen uitstoot heel sterk te verminderen maar verdere noodzakelijkheden of gevolgtrekkingen mentaal zullen blokkeren. Het is niet onmogelijk dat velen zullen zeggen: "WIJ hebben ons deel gedaan, nu kunnen WIJ ook niet nog eens HEN gaan opnemen". Het is niet absurd te verwachten dat dergelijke redeneringen er zullen voor zorgen dat onze grenzen nog harder zullen sluiten dan we nu reeds doen. Is klimaatsverandering een *threat multiplier*, dan is angst dat zeker ook.

Is bedreiging een noodzaak voor actie?

Misschien kunnen sommigen als tegenargument aandragen dat mensen pas in actie komen wanneer ze zich bedreigd voelen in hun eigen bestaan. Maar daar kunnen dan toch enkele bedenkingen bij worden gemaakt.

In eerste instantie kan men de *houdbaarheidsdatum* van dergelijke actie in vraag stellen. Wanneer de perceptie van dreiging verdwijnt zal men immers al gauw terug in de oude gewoontes vervallen.



Ten tweede kan men zich afvragen hoe goed men de actie kan volhouden wanneer de dreiging al te groot wordt of zelfs onhandelbaar lijkt te worden. Meestal gaat men dan bepaalde groepen culpabiliseren en zo inderdaad het WIJ-ZIJ denken, de wortel van heel wat geweld, almaar verder verstevigen.

Tot slot kan ook worden opgemerkt dat de veranderingen waar milieubewegingen en klimaatcampagnes voor ijveren eigenlijk ook zonder die bedreiging zouden moeten worden doorgevoerd. De beoogde aanpassingen in onze levenswijze hoeven helemaal niet per definitie vanuit een dreigingsverhaal te worden gemotiveerd.

Ook Nic Balthazar gaf dit aan. Nadat zijn filmpje, dat ik hierboven bekritiseerde, op TV werd vertoond en hij het parlement hierover mocht toespreken, eindigde hij zijn toespraak met een zelfde redenering. Stel dat we alle wetenschappers aan een soort geestesverbijstering lijden en dat het klimaatsverhaal binnen een aantal jaar niet blijkt te kloppen maar dat we ondertussen toch alle mogelijke aanpassingen hebben doorgevoerd om onze CO₂ uitstoot te beperken, zei Balthazar, “dan zou ons zwaarste probleem zijn dat we godbetert opgescheept zitten met lekker geïsoleerde huizen, met geolied openbaar vervoer, en met een duurzame economie, waar superperformante zonnecellen en honderden innovatieve milieuvriendelijke technologieën de plaats hebben ingenomen van walmende steenkoolcentrales. Wat een prachtige vergissing hadden we dan toch samen gemaakt, dierbare dames en heren verkozenen des volks”.⁵

We moeten dus niet ijveren voor *een groene toekomst* omwille van de dreiging, maar we moeten er voor ijveren omwille van het intrinsieke belang op een correcte manier met onze omgeving om te gaan.

Gebrek aan alternatieven

Enige zelfreflectie omtrent de klimaatcampagnes is dus zeker op zijn plaats.

Die zelfreflectie zal trouwens ook tot de conclusie leiden dat men in principe heel erg bekritiserend en vaak heel weinig constructief te werk gaat. Er is immers eveneens een enorm gebrek aan werkelijke alternatieven. De meeste campagnes proberen de bestaande gedragswijzen te bekritisieren en wijzen vervolgens op eenieders verantwoordelijkheid om het anders te doen. Een overmaat aan calculatoren om de eigen ecologische voetafdruk te meten en een

enorm aantal initiatieven zoals *Green Seats* wanneer men een vliegtuigticket koopt, vliegen ons om de oren.

Het gevolg is echter dat de sensibilisering van de verschillende campagnes er vooral voor zorgen dat men slechts over gaat van een mentaliteit van *consumenten* naar een mentaliteit van *groen consumenten*. Dat is natuurlijk geen structurele oplossing.

Ook politici zet men er steeds toe aan de eigen verantwoordelijkheid op te nemen en er persoonlijk voor in te staan dat allerlei detaillistische vergroeiende elementen kunnen worden doorgedrukt in de regelgeving zoals het voorzien van subsidies voor alternatieve energievoorziening of het oprichten van adaptatiefondsen voor het zuiden.

Wijzen op de verantwoordelijkheid die eenieder van ons draagt is natuurlijk een goede zaak en alle initiatieven voor zowel mitigatie als adaptatie zijn natuurlijk lovenswaardig, maar een echt alternatief, een echt kader om die verantwoordelijkheid in te plaatsen wordt zelden geboden – ook niet aan de politici.

De onderliggende patronen van onze economie en de ongeschreven wetten van onze huidige samenlevingsvorm worden daardoor niet echt aangepakt, hoewel net zij de uiteindelijke oorzaak zijn. Een ongebreidelde globalisering, een drang tot overconsumeren en overproduceren, het legitimeren van het idee dat economische rechten (lees: winstbejag) soms sociale rechten mag overschrijden, enz. Dat zijn de dingen die de wortel van het probleem vormen.

Ik wens geen anti-kapitalistisch pleidooi te houden, maar een vrije markt die helemaal niet vrij is en waarvan de uiteindelijk regelgevingen in handen blijft van bepaalde grotere machtshebbers (daarbij nog in het midden gelaten of het hier gaat om politici, bedrijfsleiders, lobbygroepen of gewoon de consument en zijn impact op vraag en aanbod) is onmiskenbaar een bijzonder groot onderdeel van de huidige geïndustrialiseerde wereld en bijgevolg één van de kernoorzaken van de klimaatsopwarming.

Echt diepgaande alternatieven worden daarvoor echter zelden voorgesteld. (Of toch geen onttotalitaire alternatieven waar sommige kleine groepen mee aan komen draven.) Het gevolg is dat men niet veel anders lijkt te kunnen doen dan op de stroom van de geschiedenis verder te drijven: van een vrije markt naar een vrije groene markt.

Zo blijven we natuurlijk vaststeken in allerlei maat-



regelen die in het wilde weg worden genomen. Een beetje minder uitstoot hier, een beetje meer groene technologie daar. Allemaal kleine initiatieven die niet vertrekken vanuit een onderliggend gedachtegoed. In het beste geval is het onderliggende gedachtegoed enkel de door zovelen gepercipieerde dreiging: “we moeten onder een verdere stijging van 2° blijven, want anders ... oeieioei!”

Een Gandhiaanse economie als alternatief

Toch is het niet zo dat er helemaal geen alternatieven of bredere denkkaders voor handen zouden zijn. Doorheen de geschiedenis zijn er al heel wat aangeboden. Om niet in dezelfde val te stappen als degene die ik net beschreef wil ik hier dan ook wel degelijk een alternatief naar voor schuiven, meer bepaald, de principes van een Gandhiaanse economie.

Gandhi is hier uiteraard meer dan op zijn plaats. Hij is immers dé pleitbezorger van een geweldloze samenleving en het voeren van geweldloze campagnes om die samenleving te bewerkstelligen. Aangezien enorme conflicten één van de meest ernstige gevolgen van de klimaatsverandering zullen zijn, doen we er dus misschien goed aan van ons af te vragen wat Gandhi ons kan vertellen over de manier waarop wij met de op handen zijnde problemen kunnen omgaan, zonder in massa-paniek te moeten vervallen.

Wat velen bijvoorbeeld niet weten is dat Gandhi zich niet enkel inzette voor de onafhankelijkheidsstrijd in India, maar zich steeds ook (en misschien zelfs nog meer) heeft ingezet voor ontwikkelingswerk. Er is maar weinig dat vandaag de dag door ontwikkelings-NGO's wordt gedaan dat ook al niet door Gandhi op de één of andere manier werd uitgetest. Rurale ontwikkeling, campagnes tegen discriminatie, educatieve projecten en heel wat meer staan op Gandhi's lijstje van verwezenlijkingen.

Hij deed het echter nooit zomaar. Het paste steeds in een groter kader. Gandhi had immers een heel specifieke kijk op de wijze waarop het dagdagelijkse economische leven van de Indische dorpen (die hij steeds als de ruggengraat van zijn land beschouwde) moest worden gestructureerd.

Gandhi's opvatting over economie vertrekt in hoofdzaak van de principes *decentralisatie* en daaraan gekoppelde *zelfvoorzienendheid*. De dorpen waren in zijn ogen de nucleus. De Staat moest zich zeker niet met

elk onderdeel bemoeien. De dorpen moesten integendeel op een rechtvaardige manier zichzelf weten te beredderen, wat meteen het tweede element binnenbrengt: iedereen moest volgens Gandhi in zo'n groot mogelijke mate zelf-voorzienend worden, en de functie van de Staat en het onderwijs bestaat erin van dat mogelijk te maken.

Zelfvoorzienend

Het ideaal bestond er voor Gandhi dan ook in dat men binnen elk dorp in principe in staat zou zijn om zelf-voorzienend te werk te gaan. Hij en sommige van zijn volgelingen gaven daarvan trouwens ook het goede voorbeeld door ook in hun eigen ashrams zelf-voorzienend te zijn.

Het voordeel van zelfvoorzienendheid bestaat er voor Gandhi grotendeels in dat men onafhankelijk wordt. In een zelfvoorzieningseconomie hoeft men enkel uit te wisselen voor enkele toevallige zaken die men in het eigen dorp niet kan voorzien of die eerder luxeproducten zijn. Het was dan ook Gandhi's droom dat India niet door geweld maar door zelfvoorzienendheid zijn onafhankelijkheid kon opeisen. Wanneer men zelfvoorzienend is, is men immers niet meer afhankelijk van de bestaande politiek-economische machten. Wanneer men zelfvoorzienend is, hoeft men zich niet op de kop te laten zitten, en bepaalt men zelf de voorwaarden waaronder men aan de grotere economische markt zal deelnemen.

Gedecentraliseerd

Zelfvoorzienendheid bereikt men structureel gesproken natuurlijk pas wanneer men vanuit de grotere politieke structuren genoeg decentralisatie toelaat – wanneer men dus niet van bovenhand gaat bepalen aan welke economische principes de kleine elementen moeten voldoen. Even heel concreet: de keuze voor decentralisatie zou betekenen dat de dorpen in Afrika het recht hebben zelf te bepalen welke prijzen ze bepalen voor hun producten en daartoe niet worden gedwongen door de wereldmarkt.

Een Gandhiaanse economie is dus zeker geen anti-kapitalisme. Een markt gaat het niet uit de weg, het wordt alleen een markt waarin iedereen met dezelfde waardigheid aan deel kan nemen omdat zelfvoorzienendheid die waardigheid voor elke individu vrijwaart.



Herwaardering van het rurale werk

Een laatste punt is daarbij op zijn plaats: dit alles vertrekt bij Gandhi vanuit de overtuiging dat de waardigheid van elk individu nauw verbonden is met de herwaardering van het rurale werk en handenarbeid. Heel eenvoudig geformuleerd: het werk van de boer is van het grootste belang. In plaats van hem de dupe van het systeem te maken, moet de boer gewaardeerd worden voor zijn werk. Doet men dat niet, dan kan men nooit de noodzakelijke waardigheid terug geven aan het merendeel van de wereldbevolking.

In een Gandhiaanse economie nemen de boeren dus een centrale plaats in. Opnieuw concreet: de boeren en niet de grote industriële bedrijven centraal stellen doet men o.a. door op te houden met allerhande misplaatste subsidieregelingen voor specialisatieteelt en door in de plaats daarvan regelgevingen te voorzien die boeren waar ook ter wereld in staat stellen om vanuit variatieteelt zo zelfvoorzienend mogelijk te werk te gaan.

Een morele omwenteling

Een Gandhiaanse economie kan dus een alternatief bieden door niet het gehele systeem in vraag te stellen, maar vooral te wijzen op accentverschuivingen. Welke regelgevingen zijn de juiste? Niet diegene die zo snel mogelijk naar zo'n groot mogelijke consumptie en bijbehorende vrije markt leiden, maar wel diegene die leiden tot meer decentralisatie gekoppeld aan meer zelfvoorzienendheid en een grotere waardering van het rurale leven.

Niet dat consumeren weg moet, niet dat de markt in een Gandhiaanse economie niet vrij zou zijn, maar de klemtoon kan worden verschoven. Decentralisatie, zelfvoorzienendheid en waardering voor het rurale kunnen een nieuwe leidraad vormen en dat misschien zelfs vooral op een moreel-filosofisch niveau – want het is waarschijnlijk op dat niveau dat de grootste omwenteling nodig is. Het is immers vooral in de wankelende moreel-filosofische onderbouw dat het failliet van onze huidige economie zich toont.

Men denkt soms dat de neo-liberale overtuiging economie en ethiek van elkaar probeert te scheiden. Daardoor is men bijvoorbeeld ook absoluut niet meer in staat om het debat rond *de verantwoordelijkheid van het Westen voor de klimaatsverandering* naar behoren te voeren. Maar in feite is dit niet correct. De huidige neo-liberale manier van omgaan met de wereld is

immers verre van waardevrij en heeft eveneens een heel erg uitgesproken moreel-filosofische ondergrond. Alleen is het zo dat deze moreel-filosofische onderbouw geen concepten biedt om de historisch gegroeide scheeftrekkingen van het mondiale economische systeem te doorbreken of te onttrekken aan de greep van enkele machtsgroepen (zowel politiek, economisch als civiel) die een vrije markt wel in woorden verkondigen maar in werkelijkheid meer dan anderen kunnen bepalen wat de precieze regels en grenzen van die markt zullen zijn.

Decentralisatie, zelfvoorzienendheid en waardering voor het rurale kunnen daarentegen het noodzakelijke alternatieve morele begrippenkader bieden waarbinnen regelgevingen rond mitigatie en adaptatie gemakkelijker een duidelijke plaats kunnen vinden. Meer nog, zonder een dergelijk kader blijven alle projecten en een aantal losse flodders die ietwat lukraak werden afgevuurd in een markt die gedragen wordt door heel wat andere waarden en doelstellingen zoals winstmaximalisatie, handelsbalans en groeipotentieel.

Vasthouden aan onze waarden

Om de klimaatsverandering efficiënt aan te pakken hebben we doel en richting nodig. We moeten ons een wereldbeeld voor ogen houden waarin we langdurig op een *groene* manier zullen leven en niet slechts eventjes omwille van een tijdelijke modegril van onze technologische vooruitgang. We moeten een visie voor ogen houden waarin de angst voor de ander niet steeds onze internationale politiek bepaalt, maar wel het respect en de bescherming van diegenen die onze basisbehoeften voorzien, centraal staan.

De principes van een Gandhiaanse economie werden hier in dat verband vingerwijzend aangebracht. Uiteraard kan en moet veel dieper op dit alles worden ingegaan. Dit artikel dient slechts als voorbeeld van het feit dat verandering niet per definitie gepaard moet gaan met dreiging maar dat er een mogelijk alternatief (moreel) denkkader bestaat om de huidige samenleving te herstructureren en vele problemen aan te pakken die door industrialisatie en globalisering werden meegebracht.

Een Gandhiaanse economie biedt in elk geval een manier om *vast te houden aan onze waarheid* (of liever: aan onze waarden) van mensenrechten en rechtvaardigheid. Gezien de huidige wereldsituatie is



daar ook grote nood aan. Want zolang de grotere machten immers *de facto* weigeren om de ontelbare kleine lokale en rurale gemeenschappen te herstellen in hun economische en morele waardigheid door hen steeds te laten verdrinken in grotere economische en politieke regels die bepaald werden door de belangen van een relatief kleine maar vooral rijke groep van de wereldbevolking, zolang blijven onze mensenrechten een wankel pleidooi waarin werken aan het klimaat slechts een lapmiddel zal blijken te zijn om onze levenswijze niet fundamenteel te veranderen maar slechts een beetje te vergroenen.

Noten

- 1 Jonas Slaats is antropoloog en theoloog. De afgelopen twee jaar coördineerde hij de campagne van de Vlaamse Vredes-

week. Dit jaar behandelde die campagne het thema *klimaat en conflict*. Zijn werk bracht hem echter tot enkele kritische *zelf-reflecties*.

- 2 Een organisatie als 'Frontex' is daar alvast een mooi voorbeeld van (zie H. WELZER, *De Klimaatoorlogen*, Amsterdam, Ambo, 2009).
- 3 Daarvan getuigen verschillende nieuwe wetgevingen in het steeds strenger wordende Europese migratiebeleid of de voorstellen die sommige politici naar voor schuiven zoals het opzetten van vluchtelingenkampen in Noord-Afrika om zo niet meer in Europa maar in Noord-Afrika de visum-aanvragen te behandelen (zie H. WELZER, *De Klimaatoorlogen*, Amsterdam, Ambo, 2009).
- 4 <http://www.coolplanet2009.org/>.
- 5 http://docs.google.com/gview?a=v&q=cache:2ZKFoL1sstgJ:www.ggf.be/pers/bigask.pdf+nic+balthazar+in+het+parlement&hl=nl&gl=be&sig=AFQjCNEUS4r-rTWTMcl_z7WzoQGbcZvLRA&pli=1.

OPINIE

The Need to Take Responsible and Long-Term Decisions: the UN Decade of Education for Sustainable Development as a golden opportunity

door Carl LINDBERG¹

32

We all know former UN Secretary-General Kofi Annan's words: "Our biggest challenge in this new century is to take an idea that sounds abstract – sustainable development – and turn it into reality for all the world's people".

Perhaps not all of us also know what he said in his last great speech in Nairobi in November 2006: "Climate change is not just an environmental issue, as too many people still believe. It is an all-encompassing threat. It is a threat to health (since a warmer World is one in which infectious diseases such as malaria and yellow fever will spread further and faster.) It could imperil the world's food supply (as rising temperatures and prolonged drought render fertile areas unfit for grazing or crops.) It could endanger the very ground on which nearly half the world's population live (coastal cities such as Lagos or Cape Town, which face inundation from sea levels rising as a result of melting icecaps and glaciers.) ... This is not science fiction. These are plausible scenario's,

based on clear and rigorous scientific modeling. And as we consider how to go further still, there remains a frightening lack of leadership."

The current situation is also described by a group of famous scientists in the book *Global change and the earth system: A planet under Pressure*² as follows:

"The planet is now dominated by human activities. Human changes to the earth systems are multiple, complex, interacting, often exponential in rate and globally significant in magnitude." They affect every earth system component – land, coastal zone, atmosphere and oceans. The human driving forces for these changes – both proximate and ultimate – are equally complex, interactive and frequently tele-connected across the globe. The magnitude, spatial scale, and pace of human-induced change are unprecedented in human history and perhaps in the history of the Earth; the Earth System is now operating in a *no-analogue state*.



Responsible people all over the world cannot ignore these fundamental facts that also constitute the basis for the decisions taken at the Johannesburg Summit and for the UN Millennium Goals. It is also about the greatest challenge of our time: to eradicate poverty from the face of the earth. We know that the poorest of the poor are the most innocent victims of global climate change.

One of the most important decisions taken at the Summit in Johannesburg, subsequently taken up by the UN's General Assembly, was to declare the years 2005-2014 a Decade of Education for Sustainable Development. The decision implies an urgent call for the nations of the world to completely change education in pre-schools, schools and higher education institutions so that they are better able to support sustainable development. I consider that the requests from Johannesburg and the UN have not been taken seriously in most countries.

The reason why education is so important is that the political will and the responsible leadership for tackling the major challenges facing humanity in all our countries can only be created by informed public opinion: a public opinion which in democratic elections would vote for political leaders who are able to take responsible and long-term decisions. This is the point of education for sustainable development.



The 2005-2014 Decade of Education for Sustainable Development is the golden opportunity now offered to us all – committed teachers at all levels, school and university heads, students, education ministers and other education politicians all around the world to – to take serious matters seriously, to work with others to change all levels of our education systems, so that when the students have completed their education they will really possess the ability and the will to work actively for sustainable development in our societies.

The need to change education is of great urgency all over the world. But the need is greatest in the wealthy part of the world. Just as statistics are so convincingly demonstrating that people in the wealthy part have the longest and most advanced education, their lifestyles are consuming most of the world's limited resources. The population there is making by far the largest *ecological footprint*. Therefore we have to change education systems, particularly in the wealthy part of the world.

Sustainable development must be the guiding light both in the everyday life of pre-schools, schools and universities – teachers and researchers, pupils and students, school managers, together with parents and representatives of the community – to discuss and clarify how best to profile school and university activities in order to support the development of a sustainable society. This presupposes, of course, that the laws, regulations, and curricula that schools and the universities must follow are also designed to support such developments.

Sustainable development must not be seen as a new field of study, but rather a perspective that is added to all school and university subjects. The sustainable development perspective can then be seen as an aid for teachers in selecting relevant content for the educational process. Active pupil and student participation must be built in as early as pre-school, and opportunities must be provided to consolidate it by allowing students to take part in planning activities throughout their time at school or university. The development of a capacity for critical thinking and questioning is particularly important, since there is no determined way to achieve sustainable development.

The students and their student organisations are extremely important in this context. It is essential that we encourage them to tackle the issue of education for sustainable development. Those who are studying in higher education today are the ones who will be building for the future tomorrow. They are the ones who will have to bear the consequences of the wrong, short-term decisions that are taken today. A civic engineer who graduates this year will have an active working life until the middle of this century. A teacher who graduates this year will during his or her teaching life, influence people who live in the next century.

In Sweden for example, the student representatives have considerable influence on the university Governing Boards and use it very constructively in a way that is greatly appreciated by university leaders. One year ago I participated in an international con-



ference in Gothenburg, Sweden, on *Drivers and Barriers for Implementing Sustainable Development in Higher Education*. Here are some of the comments of the participants³:

- Even if there have been several attempts to make the concept of sustainable development more operational it is clear that it cannot be exactly defined – and it should not be!. It is an ever-evolving concept. It can be compared with the concept of health, as health cannot be defined in precise terms either and yet everyone has an idea about what health is and health is important for everyone.
- It must be hard to find anything else quite as multi- and transdisciplinary as sustainable development. It is also quite clear that the traditional discipline-based structure of knowledge and research are here to stay. This combination constitutes a major challenge for universities when implementing learning for sustainable development in higher education.
- A common practice from proactive universities is that some kind of organisation with supervision and responsibility above and beyond the traditional disciplines is essential for making multi- and interdisciplinary ESD activities become a successful and lasting activity. Such an organisation works as an engine for the issues that otherwise often end up as everyone's interest but nobody's responsibility. It therefore acts as an incubator for change and hence as a norm-supporting structure.
- Both separate courses and programmes and/or an integrated perspective throughout the whole education process are needed. The separate course is needed to give the basic understanding of the challenges associated with sustainable development; to deliver tools and conceptual models for dealing with dynamic and complex systems; and to gain a feeling how things are interconnected. The separate basic courses on sustainable development delivered today at universities often have an environmental focus; this needs to be balanced with more integration of the social and economic aspects of sustainability.

The sustainable development perspective must pervade all education that is carried out in society, including personnel training at companies and in the public sector. I am convinced that the companies and public institutions that make sustainable development the guiding principle of their personnel will soon realize the great advantages of this approach. Their staff will feel proud to be involved in operations that aim to make a responsible contribution to

the sustainable development of society. Here I believe trade union organisations can play a particularly important and proactive role.

What has happened since the decision on the Decade on ESD? Let me give you just a few good examples.

- The Swedish Parliament has amended the Higher Education Act so that from February 1st 2006 Swedish universities and university colleges have to promote sustainable development in their activities. The change in this law implies that universities “in their activities have to promote a form of sustainable development which means that current and future generations are secured a healthy and sound environment, economic welfare and justice”. At Uppsala University, Sweden's oldest University, the Vice Chancellor decided in December 2006 to instruct the boards of the Faculties firstly to be responsible for the integration of sustainable development as a perspective and as a component of knowledge in all educational programmes and relevant courses; secondly, to improve the possibility for the student to complete their education by taking additional courses on sustainable development. He also decided to instruct the board of a recently founded Centre for Sustainable Development to follow up on the work of Sustainable Development resources, to earmark certain development resources, to offer a teaching training course on sustainable development at the university and to develop support material for the teachers.
- As early as the 1st of July 2004, the German Parliament took a unanimous resolution welcoming the UN decision to hold the Decade. In Germany they have established an award conferring the title of *Decade Project*, which can be assigned for a two year period to schools, organisations, churches or university departments. So far, around 400 projects have received this important recognition.
- Regional Centers of Expertise on Education for Sustainable Development are networks of existing formal, non-formal and informal education organisations, mobilized to deliver ESD to regional communities. They are mobilized by the United Nations University in all parts of the world and there were a total of 35 as of December 2006.⁴ Norway has created a very well-equipped and well-developed network on the internet between universities and the school system to support sustainable development, named *Learning for the Environment*.⁵



Many activities on ESD have been initiated all over the world. However, considering the huge scale and importance of the challenge of changing education systems, the current level of activities is far from sufficient. It is here that governments, and especially Ministers of Education, must take on greater responsibility. Moreover, all of us must take on our share of responsibility for creating education systems that support sustainable development.

I would like to conclude by quoting Muhammad Yunus, the Nobel Peace Prize Laureate, from his Nobel Lecture in Oslo:

“We wanted to go the moon, so we went there. We achieve what we want to achieve. If we are not achieving something, it is because we have not put our minds to it. We create what we want and how we get to it depends on our mindsets. It is extremely difficult to change mindsets once they are formed. We create the world in accordance with our mindset. We need to invent ways to change our perspective continually and reconfigure our mindset as new

knowledge emerges. We can reconfigure our world if we can reconfigure our mindset.”

So therefore: we can and must reconfigure our education systems to genuinely support Sustainable Development.

Noten

- 1 Carl Lindberg is Member of the High-Level Panel on the UN- Decade of Education for Sustainable Development and Special advisor to the Swedish National Commission for UNESCO.
- 2 “Global Change and the Earth System: A Planet Under Pressure”, *Global Change – The IGBP Series*, Uitgeverij Springer/Berlin-Heidelberg-New York, 2005.
- 3 Conference report – Technical Paper 3-2006, *Education For Sustainable Development in Action*, UNESCO Education sector.
- 4 Meer info op www.ias.unu.edu.
- 5 www.miljolare.no.



Actualiteit:

Verdragen van Genève blazen zestig kaarsjes uit

door *Adrienne WALDT*

Op 12 augustus 2009 werd het zestigjarige bestaan van de Verdragen van Genève gevierd. Deze akkoorden zijn een belangrijke mijlpaal voor het verdragsrecht en vormen de hoeksteen van het Internationaal Humanitair Recht (IHR).

De Verdragen van Genève en de drie Aanvullende Protocollen beschermen alle personen die niet of niet meer deelnemen aan een gewapend conflict, waaronder gewonde en zieke strijders, burgers en krijgsgevangenen. Ook het humanitaire mandaat van het Internationale Rode Kruiscomité (ICRC) staat omschreven in deze verdragen, zoals bezoeken aan gevangenen, het organiseren van hulpoperaties en gezinshereniging.

Na zestig jaar boeten de Verdragen nog steeds niet in aan belang, ook al is de manier van oorlogsvoeren doorheen de jaren sterk veranderd.



Knut Dörmann, hoofd juridische zaken bij het ICRC, legt, in onderstaand interview, twee elementen in de schaal om de relevantie van de Verdragen aan te tonen. “Enerzijds worden we geconfronteerd met de uitdaging van nieuwe vormen van oorlogsvoering. Anderzijds heeft het ICRC ingespeeld op actuele situaties om een blijvende rol te kunnen spelen in conflictsituaties en zodoende te garanderen dat de Geneefse Verdragen geen dode letter worden.”

Wat zijn de Verdragen van Genève en waarvoor dienen ze?

De Verdragen zijn de belangrijkste componenten van het IHR. Het IHR is een regelgevend lichaam dat burgers en mensen beschermt die niet of niet meer deelnemen aan de strijd, inclusief gewonden, ziek militair personeel en krijgsgevangenen. Hun doel is niet om een punt achter de oorlog te zetten, maar eerder om de gruwelheden van gewapende conflicten in te dijken.

Oorspronkelijk waren de Verdragen van Genève enkel van toepassing op internationale gewapende conflicten. In 1945 ratificeerden Staten het gemeenschappelijk artikel 3, dat bij elk verdrag werd toegevoegd. Dit artikel biedt een minimum aan bescherming aan mensen die niet of niet meer deelnemen aan de strijd in niet-internationale conflicten. Aangezien de meeste conflicten tegenwoordig niet-internationaal van aard zijn, was gemeenschappelijk artikel 3 onmisbaar. Artikel 3 zet immers de toon voor de bescherming van **alle** personen die niet of niet meer deelnemen aan een conflict en zowel statelijke als niet-statale actoren moeten deze regel naleven.

Opmerkelijk is dat de Verdragen universeel bekrachtigd zijn, wat betekent dat elk land ter wereld deze akkoorden moet naleven.

Welke relatie heeft het Internationaal Rode Kruiscomité (ICRC) met de Verdragen?

Het ICRC was van meet af aan betrokken bij de Verdragen van Genève. Henry Dunant, de stichter van het ICRC, kwam in 1862 op de proppen met het voorstel voor een eerste Verdrag van Genève *ter verbetering van de condities van gewonde soldaten te velde*. Dit verdrag werd aangenomen in het jaar 1864.

Nadat Dunant de discussie in gang had gezet, heeft het ICRC niet stil gestaan. Het ICRC tracht voortdurend om de Geneefse Verdragen en het IHR met de harde realiteit van gewapende conflicten te rij-

men. Het ICRC heeft zich sinds het prille begin laten meevoeren op de dynamische stroming van processen die ervoor zorgen dat het IHR de altijd veranderende oorlogsvoering niet uit het oog verliest.

Tijdens de aanloop naar de Tweede Wereldoorlog, bijvoorbeeld, was het ICRC in de weer met het opstellen van een Internationaal Verdrag *ter bescherming van burgers van een tegenpartij die zich bevinden of verplaatsen op het grondgebied van – of dat bezet wordt door – één van de andere oorlogsvoerende partijen*. De regeringen gaven destijds echter geen gehoor aan de oproep van het ICRC en het voorstel stierf een stille dood.

Het resultaat van de afkeurende houding van Staten was schrijnend. Er bestond geen specifiek verdrag dat burgers beschermde tegen de terreur van de Tweede Wereldoorlog. Men heeft uiteindelijk nog moeten wachten tot het jaar 1949 tot er terug schot in de zaak kwam. De internationale gemeenschap stemde dat jaar in met het vierde Verdrag van Genève dat burgers beschermt. Dit vierde verdrag bracht de idee dat de burgerbevolking en hun eigendom ontzien moet worden tijdens gewapende conflicten, in een stroomversnelling.

Het ICRC put vandaag de dag haar humanitaire mandaat uit de verdragen. Deze overeenkomsten dichten het ICRC een reeks van verantwoordelijkheden toe: visites bij gevangenen, de organisatie van hulpoperaties, familieherenigingen bewerkstelligen en andere humanitaire taken. Het ICRC is expliciet vermeld in de verschillende voorzieningen van de Verdragen.

Men beweert wel eens dat de Verdragen ontworpen waren voor een heel andere wereld en dat ze nu toe zijn aan een herziening. Is daar iets van aan?

Het probleem moet niet zozeer gezocht worden bij het recht zelf. In feite hebben de verdragen hun nut bewezen doorheen de voorbije zes decennia. Sinds 1949 werden de verdragen aangevuld met protocollen, terwijl het internationale gewoonterecht ook verder ontwikkelde. Er is zeker sprake geweest van een versterking wat betreft de bescherming van burgers, vooral in niet-internationale conflicten. Onze aanpassing aan een nieuwe realiteit kan enkel toegejuicht worden.

De grootste uitdaging van vandaag is dat het recht gewoonweg niet goed nageleefd wordt. Te weinig personen kennen de inhoud van de Verdragen van Genève en jammer genoeg blijven te veel oorlogs-



voerende partijen de verdragen negeren of beschamen. Als de bestaande regels beter gerespecteerd en nageleefd worden, dan zou veel leed voorkomen worden.

Laten we echter ook niet vergeten dat de verdragen een onnoemelijk succes gekend hebben in de laatste zes decennia: dankzij de verdragen zijn ettelijke levens gered, duizenden families herenigd en verbeterde de toestand van miljoenen gevangenen. Dat is al genoeg reden om triomfantelijk te zijn. Het is zelfs angstwekkend om je maar voor te stellen hoeveel leed er zou zijn indien de verdragen niet bestonden.

Hoe heeft het IHR zich in de voorbije 60 jaar ontwikkeld?

Het IHR heeft zichzelf uitgebreid naarmate de aard en de impact van de oorlogen doorheen de tijd veranderden. In 1977 zijn twee aanvullende protocollen aangenomen. Aanvullend protocol I versterkt de bescherming van slachtoffers van internationale gewapende conflicten, terwijl Aanvullend Protocol II hetzelfde doet voor niet-internationale gewapende conflicten, waaronder burgeroorlogen.

In de jaren '80 en '90 werden nog andere internationale verdragen bekrachtigd die onder andere bepaalde conventionele wapens verboden, zoals antipersoonsmijnen en chemische wapens. Vorig jaar nog ondertekenden 100 Staten een historisch verdrag tegen het gebruik van clustermunitie.



Ten slotte is er een imposante vooruitgang geboekt wat betreft de bestraffing van oorlogsmisdaden. Dankzij het werk van de internationale straftribunalen voor voormalig Joegoslavië en Rwanda en de oprichting van een Internationaal Strafhof in 2002, is er eindelijk sprake van gerechtigheid voor de slachtoffers.

Dit alles duidt erop dat het IHR nog steeds op volle kracht functioneert, grote sprongen vooruit heeft gemaakt en zich daardoor nog steeds laat gelden in de huidige samenleving, ondanks de nieuwe problemen van deze tijd.

Wat kan er nog gedaan worden om het IHR te ontwikkelen en wat zijn de huidige uitdagingen die jullie waarnemen tussen het recht en de feitelijke situatie te velde?

Er is nog steeds de mogelijkheid om dieper te spitten in het wettelijke kader en het door aanpassingen nog te versterken. Het ICRC publiceerde onlangs bijvoorbeeld richtlijnen over de notie van *rechtstreekse participatie aan vijandelijkheden*. Noch de Verdragen van Genève, noch de aanvullende protocollen besteden hier aandacht aan. Het is nochtans een kwestie van opperst belang want burgers verliezen hun wettelijke bescherming tegen een aanval van zodra – en voor zolang – ze zelf betrokken zijn bij vijandelijkheden. Als er geen gelijkstemmigheid is over wat een deelname juist inhoudt, dan bestaat er een kans dat burgers het slachtoffer worden van willekeurige en verkeerde aanslagen.

Ter illustratie: stel je voor dat een civiele vrachtwagenbestuurder ammunitie vervoert van punt A naar punt B (punt B is een gevechtslocatie aan de frontlinie). Dit zou bijna met zekerheid beschouwd worden als rechtstreekse deelname aan de vijandelijkheden. Maar wat gebeurt er indien dezelfde bestuurder ammunitie van een fabriek naar de haven vervoert, ver buiten de conflictzone? Wij menen dat de bestuurder in dit laatste geval beschermd moet worden tegen een directe aanval, hoewel hij op een indirecte wijze betrokken is bij de vijandelijkheden.

Deze zaken zijn des te prangender als je bovendien in beschouwing neemt dat traditionele militaire beroepsfuncties steeds vaker uitbesteed worden aan particuliere aannemers en dat burgers in toenemende mate een rol spelen bij het uitvoeren van activiteiten die indirect een niet-statelijke gewapende groepering ondersteunen. Men kan een groepering bijvoorbeeld militair of logistiek steunen, of men kan strijders eten of onderdak aanbieden. Deze handelingen maken van een burger echter nog geen strijder.



Er zijn ook andere uitdagingen bij niet-internationale gewapende conflicten die nog niet behandeld worden door het IHR maar wel ernstige humanitaire problemen veroorzaken. Het gewoonrecht van het IHR heeft ondertussen enkele hiaten aangepakt. Maar een verdere en vooral duidelijke ontwikkeling van het recht blijft nodig. Er bestaat bijvoorbeeld geen bescherming voor personen die geïnterneerd worden omwille van veiligheidsmaatregelen bij een niet-internationaal gewapend conflict. Deze beschermingsvoorzieningen zijn nodig om erover te waken dat mensen bijvoorbeeld niet ten onrechte worden opgesloten. Een geldige reden is hier een vereiste.

De zogenaamde 'globale strijd tegen terreur' heeft tot een polemiek geleid omtrent het IHR. Wat zeggen de Verdragen van Genève en de Aanvullende Protocollen over het fenomeen van terrorisme?

Redelijkerwijze kunnen we zeggen dat wat gebeurd is op 11 september 2001 en de daaropvolgende reacties het IHR op de helling heeft geplaatst.

Fundamenteel waren er verschillende meningen over de kwestie of de *oorlog tegen terreur* een gewapend conflict betrof. Een gelijklopende discussie trok in vraag of verdachte terroristen die gevangen werden genomen ook onder bescherming van het IHR vielen.

Ik persoonlijk denk dat de Verdragen van Genève en de Aanvullende Protocollen een antwoord bieden. Terrorismen is ten slotte geen nieuw fenomeen. In het vierde Verdrag van Genève en in de Aanvullende Protocollen worden handelingen van terrorisme uitdrukkelijk verboden.

Wat betreft de aanpak van de bedreiging van het terrorisme, geloof ik dat de verdragen goed werk leveren om een evenwicht te scheppen tussen de staatsbelangen en het respect voor menselijke waardigheid.

Maar het IHR kan slechts ingeroepen worden bij situaties waarin de gevechten uitmondten in een oorlog. Terroristische handelingen die gepleegd worden buiten het kader van een gewapend conflict moeten aangepakt worden via het nationale of internationale rechtssysteem, en niet door het IHR. Deze juridische systemen laten toe om informatie te vergaren, een samenwerking met de politie en het juridische apparaat tot stand te brengen, goederen te bevriezen en diplomatieke en economische druk uit te oefenen op Staten waarvan men vermoedt dat ze met de terroristen heulen. Het IHR zou niet ingeroepen mogen

worden bij situaties waarvoor het in eerste instantie nooit ontworpen was.

Toch heeft de polemiek naar aanleiding van 11 september ook mogelijke tekortkomingen van het IHR bloot gelegd. Bijvoorbeeld wat betreft het vasthouden van verdachten van terrorismedaden. Artikel 3 heeft geen sluitend antwoord voor elke situatie en deze vaagheid wijst op een leemte. Neem bijvoorbeeld de voorwaarden bij een detentie. Er is een basisnotie die erop wijst dat personen *menselijk behandeld moeten worden*, maar er zou een concrete leidraad moeten bestaan die deze basisnotie overstijgt. Een ander voorbeeld is de eerder aangehaalde richtlijn voor procedurele beschermingsvoorzieningen, ofwel gronden voor detentie, waarop personen die vastgehouden worden voor veiligheidsredenen zich kunnen beroepen.

Zoals eerder gesteld was de Tweede Wereldoorlog de aanzet voor het ICRC om de verdragen uit te breiden zodat ook burgers beschermd worden. Waarom is dit uitermate belangrijk?

Destijds, in 1949, zinderden de gruwelijkheden van WOII nog na. Het was een globaal gewapend conflict van onvoorstelbare en nooit eerder geziene omvang. De oorlog betrof een meerderheid van Staten en mobiliseerde 100 miljoen militairen. Meer dan 70 miljoen personen, veelal burgers, werden omgebracht, waardoor de Tweede Wereldoorlog het dodelijkste conflict is geworden in de geschiedenis van de mens. De voorbije eeuw was bovendien de bloedigste en gewelddadigste ooit.

Het Vierde Verdrag van Genève en daarna de Aanvullende Protocollen zorgden voor een doorslag in de bescherming van burgers, maar de bedroevende realiteit wijst uit dat burgers nog steeds het overweldigende leed tijdens en na conflicten dragen.

Eén van de voornaamste veranderingen die we hebben opgemerkt sinds 1949 is de toename van asymmetrische conflicten. Hierbij doel ik op de superioriteit van één partij bij het conflict. Meestal zijn dit situaties waarin goed opgeleide en goed uitgeruste strijdkrachten strijden tegen een rebellengroep. De duidelijke verschillen in capaciteit en de daaruit volgende zwakke positie van rebellengroepen werden vaak door rebellen ingeroepen als reden waarom zij zich niet aan de basisregels van het IHR houden. Zulke redenering kan echter gemakkelijk leiden tot een vicieuze cirkel van overtredingen met als verweer dat de vijand ook de regels schendt.



Een andere vermeldenswaardige evolutie is dat militaire operaties steeds vaker plaatsvinden in dichtbevolkte stedelijke gebieden, waarbij het gebruik van zware en licht ontvlambare wapens niet wordt geschuwd. Van Grozny tot Mogadishu en van Bagdad tot Gaza-stad hebben gewapende conflicten al heel wat burgerlevens gekost.

Hoe evalueren personen die getroffen worden door conflict de bescherming van burgers en wat zijn volgens hen 'aanvaardbare' handelingen tijdens de oorlog? Geloven de mensen die het ICRC probeert te helpen in de effectiviteit van de Geneefse verdragen?

Het ICRC heeft onlangs opdracht gegeven voor een opiniepeiling in 8 landen waar conflict en geweld schering en inslag is. Men bevroeg personen over hun indrukken van vijandelijkheden en hoe beschermd ze zich voelden in die situatie.

De meerderheid van de deelnemers sprak steun uit voor de basisprincipes van het IHR en stemde overtuigd in met de stelling dat oorlog begrensd moet

worden door klare regels. In schril contrast hiermee staat de bevinding dat een veel kleinere groep personen ook weet dat zulke regels al bestaan.

Als we deze resultaten interpreteren en koppelen aan het feit dat burgers nog steeds slachtoffer zijn van dodelijk geweld; afgescheiden worden van hun geliefden en gedwongen worden om hun huis te verlaten in conflicten over de hele wereld, dan is er overduidelijk nood aan een betere naleving van het recht!

Knut Dörmann is hoofd juridische zaken bij het ICRC en licht de relevantie van de verdragen voor onze huidige samenleving toe. Dit interview werd ter gelegenheid van de zestigste verjaardag van de Verdragen van Genève door het Internationaal Rode Kruiscomité (ICRC) gepubliceerd. Meer informatie over de Verdragen of Genève of het internationaal humanitair recht kan bekomen worden via de dienst Humanitair Recht van Rode Kruis-Vlaanderen (humanitair.recht@rodekruis.be).



Actualiteit:

The EU external representation –

Three challenges beyond the coming into force of the Lisbon Treaty

door Antoine DE LAME, Vivien SIERENS & Emmanuel DE GROOF¹

On November 19th 2009, European leaders gathered for a special European Council dedicated to appoint the new high level offices created by the Lisbon Treaty: the President of the European Council (sometimes referred to as *the President*) and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (*HR*).

After the writing of this article, these functions have been entrusted to respectively Herman Van Rompuy and Catherine Ashton.

The complex *sui generis* structure of the EU offers a blurry picture of its internal functioning to external observers, also with regard to the division of responsibilities in the external representation of the EU. When, thirty years ago, the then American Secretary of State, Henry Kissinger, ironically asked “Who do I

call if I want to call Europe?”, he was clearly referring to the Kafkaesque character of the EU to the outsider. At first sight, the ambition of the Lisbon Treaty is precisely to provide an answer to Kissinger’s question. Now that the last missing signature was affixed by Czech President Klaus, nothing should preclude the entry into force of this (potentially) Copernican revolution for the EU. However, like any major change, the implementation of the Lisbon Treaty is not without raising a number of doubts and resistances. The purpose of this article is to present some of the main issues at stake at the moment of reform within the EU’s external action. Three current contentious issues will be briefly discussed in this paper: the role of the permanent President of the European Council, the role of the HR and his European External Action Service (EEAS) and, finally, the external representation of the EU at the UN.



The President of the European Council

The appointment of a *permanent President of the European Council* is one of the major innovations of the Lisbon Treaty. He will be elected *by a qualified majority, for a term of two and a half years, renewable once*. Even if it is technically possible to elect the President without the approval of all the Member States, it is likely that Member States will always try to reach a consensus in this regard. Contrary to the President of the Commission, the President of the European Council need not be appointed with the approbation of the European Parliament. Interrupting the President's term, too, is only possible when a qualified majority has been reached in the European Council, and only in case of *an impediment or serious misconduct*.

The character, personality and competences of the President are essential. Indeed, he or she will establish a *precedent* and will contribute to defining both the potentials and limits of this newly created function.

The main question surrounds which competences have been exactly attributed to the President (and where lies the *added value*). The President will *chair the European Council and drive forward its work*, and he shall *facilitate consensus*². It is important to note that the creation of this new function will not put an end to the *rotating presidencies* in the Council of Ministers (except in the Council of Foreign Affairs which will be chaired by the HR). For this reason, it is necessary to create mechanisms in order to ensure a good coordination between the President and the *rotating presidencies*. This coordination could be overseen by the Council *General Affairs* (which will be separated from the Council *Foreign Affairs*). Indeed, the President shall *ensure the preparation and continuity of the work of the European Council in cooperation with the President of the Commission, and on the basis of the work of the General Affairs Council*³.

The Treaty adds that the President shall *ensure the external representation of the Union on issues concerning its common foreign and security policy, without prejudice to the powers of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*. Therefore, both the President of the European Council and the HR each have their proper role in representing the EU externally (in cooperation with the President of the Commission).

It is clear that the HR has been entrusted with more

representation powers than the President: whereas the President only ensures, *at his level and in that capacity*, the *representation* of the EU for matters relating to the common foreign and security policy (CFSP) *without prejudice to the powers of the HR*⁴, the HR not only *represents the Union*⁵ for the same matters but also *puts into effect*⁶ the CFSP by *[conducting] political dialogue with third parties on the Union's behalf and [expressing] the Union's position in international organisations and at international conferences*.⁷ The competences of the HR are explicit. The future will shed light on how both functions are linked (and interlinked with the Commission). In order to better grasp where the limits are to the prerogatives of the President of the European Council, we will further explain the role of the HR.

The High Representative and the European External Action Service

The nomination of the HR and the creation of the EEAS are the second major bone of contention in the implementation of the Lisbon Treaty. Article 27 TEU, a new article compared to Nice and a very similar one to article III-296 of the Constitution project, regulates the functions and competences of the HR and its EEAS. The High Representative will be *triple hat*. This means that he or she will be concurrently vice-president of the Commission, chairman of the Foreign Affairs Council and external agent of the Council. Article 18 TEU is detailing his or her functions. The great innovation introduced by the Lisbon Treaty is that the HR will have the right of initiative⁸ in matters regarding CFSP. The HR will represent the EU externally for all CFSP matters which includes the representation within international organisations such as the UN; he or she is entitled to conclude international agreements in these matters. He or she will also share with the Commission the right of initiative to take EU sanctions against third States.⁹

Although these dispositions seem pretty clear, some doubts surround their implementation. How will the relations between the new HR and the President of the Commission look like? In terms of accountability, the HR will be held responsible towards the President of the Commission and the European Council but also towards the European Parliament (given its functions within the Commission). This implies that the casting of the right candidate will be tough. This also means that given its *triple hat* and unlike other Commissioners, the HR cannot be fired by the Presi-



dent of the Commission alone.¹⁰ Indeed he/she is also responsible towards the Council. Any firing decision should be concerted between the President of the Commission and the Council. As article 18 §4 TEU underlines, the HR is not bound by the Commission's rules in its function of HR but only in its function of Commissioner. This implies that the HR could exert his/her right of initiative independently from the College of Commissioners. Accordingly, the special status given to the HR within the College could trigger some tensions. The next question surrounds how the relations between the HR and the President of the European Council will look like, since they both have to represent the EU externally.¹¹ We have addressed this question above. Who will be delegated to fulfil which tasks? Will their functions (partially) overlap? And which matters will be handled in the External Affairs Council? Is external trade in general to be discussed in the framework of the External Affairs Council or should a (perhaps artificial) distinction be made between bilateral trade agreement and WTO matters? For the time being, there is no consensus with regard to these questions.

The third radical innovation introduced by the Lisbon Treaty is the EEAS¹², i.e. the European Diplomatic Service: *the High Representative shall be assisted by a European External Action Service [working in] cooperation with the diplomatic services of the Member States¹³ and shall comprise officials from relevant departments of the General Secretariat of the Council and of the Commission as well as staff seconded from national diplomatic services of the Member States. The organisation and functioning of the European External Action Service shall be established by a decision of the Council. The Council shall act on a proposal from the High Representative after consulting the European Parliament and after obtaining the consent of the Commission.*¹⁴

Unavoidably, this article contains seeds for discord. Paraphrasing a great English mind, one could say:

“Three households, all alike in dignity,
In fair Brussels, where we lay our scene,
From ancient grudge break to new mutiny”

Indeed, all the angles of the European Triangle – Council, Parliament and Commission – will have a role to play in the creation of the diplomatic service. All have their own vision and all will have their say. Moreover, the national Chancelleries will not remain in the background: they will appoint diplomats to this service too. The question is: how? And in which proportions? What is the fate that is in store for the external delegations of the Commission? These should normally disappear and be replaced by an ex-

ternal delegation of the European Union, but then the question still remains of how this delegation is going to be staffed? Certainly the Commission would like to protect its staff but Member States also want to have their diplomats represented. There is currently no consensus concerning these questions. On the other hand, within the EP (EPP, ELDA, Greens, D&S) there is a broad agreement on the major principles contained in the Brok-report (named after the German European Parliamentarian from the EPP). In this report, it is suggested that the European Parliament should have its say in the appointment of the high level functions of the EEAS, something considered as unacceptable by most Member States ... To be continued.

EU @ UN

The Lisbon Treaty aims to transform the EU in a more coherent actor on the international stage. This also bears some practical implications regarding the status and representation of the EU at the UN (and other multilateral organizations). The critical date for the legal change is of course the entry into force of the Lisbon Treaty, i.e. 1 December 2009, but – as already hinted at – *the principal challenges for EU external relations lie beyond ratification.*¹⁵

The need for consistent Union action finds a legal basis in the amended TEU.¹⁶ The obligation for the Union to *ensure consistency between the different areas of its external action* was already enshrined before Lisbon and has now been reiterated. Given the newly instituted functions of the HR and the President of the European Council (see above), the Lisbon Treaty *holds enormous potential for a more coherent Union on the international stage, but whether this is realised or not will ultimately depend upon the member States.*¹⁷

Before December 1st 2009, the rotating Presidency was responsible for the internal coordination of the EU position at the UN. Since the HR is now assigned to *put into effect*¹⁸ the common foreign and security policy, the internal coordination should now be carried by the EU-delegation of the EEAS under the HR's responsibility.

At the Security Council too, the EU delegation should take over the role of the rotating Presidency *to supply [the Security Council] with information or to give other assistance in examining matters within its competence.*¹⁹ Under the Provisional Rules of Procedure of the Security Council it is possible, indeed, to *invite other persons*²⁰ than States to this end.

Who will intervene on behalf of the EU during the



formal meetings of the General Assembly? Representation is now ensured by the rotating Presidency (who is entitled to exercise its UN-member rights in this regard)? Some practical problems remain. Indeed, the EU, as now the European Community²¹, will only have an observer status (without explicit rights attached to this status) in the UN, and, customarily, observers may only speak after UN member States and are, in addition, restricted from participating in the debates (unless otherwise decided). There is no immediate solution for the question of the formal representation of the EU in the General Assembly. This could be solved by a General Assembly resolution granting the EU (*as such*) a special status (conferring i.a. the right to participate in the general debate of the General Assembly, to communicate documents without intermediary and to raise points of order). This special status should at the very least be equal to the *sui generis* status and explicit rights that the Palestinian territories²² and the Holy See²³ are now already enjoying.

It is still doubtful whether the Lisbon Treaty will bring a clear answer to Kissinger's question quoted above. Given the complex machinery of the EU, reflecting its internal diversity, the EU will always be a polycephal animal, difficult to grasp and to encapsulate. At least, the great merit of Lisbon is that it creates Europe's *potential* to assert its presence internationally. It may well be another amending Treaty but the changes it introduces and the new challenges it opens confirm Copernicus' words: *eppur si muove*. Free translation: Let's keep on moving.

Selected Bibliography

PRIOLLAUD, F.X, "Le Traite de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux Traités européens (TUE-TFUE)", *La Documentation Française*, Paris, 2008.

ZILLER, J., "L'Union Européenne. Édition Traité de Lisbonne", *La Documentation Française*, Paris, 2008.

KURPAS, S., "The Treaty of Lisbon-How much Constitution is left, An overview of the main changes", in *CEPS Policy Brief*, n° 147, December 2007.

Noten

- 1 Bernheim-trainees at the Belgian Ministry of Foreign Affairs.
- 2 Art. 15.6 TEU.
- 3 Id.
- 4 Id.
- 5 Art. 27.2 TEU.
- 6 Art. 24 TEU.
- 7 Art. 27.2 TEU.
- 8 He or she may share this right with Member States or the Commission cf. article 30 TEU.
- 9 Art.215 TEU.
- 10 Article 17 c TEU.
- 11 Art.15 § 6 TEU.
- 12 Article 27 TEU.
- 13 In application of the principle of loyal cooperation between EU institutions and Member States.
- 14 Article 27 § 3 of the TUE.
- 15 Simon DUKE, "The Lisbon Treaty and External Relations", available on http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20080509183907_SCOPE2008-1-3_SimonDuke.pdf last viewed on 16 November 2009.
- 16 Art. 21.3 TEU.
- 17 Simon DUKE, cf. supra.
- 18 Art. 24 TEU.
- 19 Art. 39 Provisional Rules of Procedure Security Council, available on <http://www.un.org/Docs/sc/scrules.htm> last viewed on 17 November 2009.
- 20 Id.
- 21 A/RES/3208(XXIX) which only states that the General Assembly "requests the Secretary-General to invite the European Economic Community to participate in the sessions and work of the General Assembly in the capacity of observer".
- 22 A/RES/58/314.
- 23 A/RES/52/250.



Extra:

De European Space Agency: Europa en de ruimtevaart

door Walter THIEBAUT

Op de pedagogische studiedag van de VVN over ruimtevaart sprak Walter Thiebaut over het Europese Ruimteagentschap. De tekst van zijn tussenkomst wordt hierna weergegeven, terwijl het complete pedagogische dossier over de VN en de ruimte kan worden teruggevonden op de website van de VVN (<http://www.vvn.be>).

Het is met veel plezier dat ik de uitnodiging aanvaard heb om over Europa en de ruimtevaart te komen spreken op deze studiedag voor het secundair onderwijs, ingericht door de werkgroep onderwijs van de Vrienden van de VN.

Vandaag zal ik u spreken over het ontstaan en de evolutie van de Europese ruimtevaart, gezien vanuit het perspectief van de ruimtevaartpolitiek. Het ontstaan van de ruimtevaart is nauw verbonden met de koude oorlog en de technologieën die daarin ontwikkeld werden.

De lancering van Spoetnik 1 op 4 oktober 1957 sloeg de wereld met verstomming, en niet in het minst de Verenigde Staten. Na wereldoorlog twee stond er geen maat op het overwicht van de Amerikaanse luchtmacht die, indien nodig, vanuit haar basissen overal in de wereld bekwaam was het atoomwapen in te zetten dank zij haar B 29 en B 52 bommenwerpers.

De Sovjet-Unie had geen vergelijkbare luchtmacht en was dan ook niet in staat het atoomwapen dat het zelf ontwikkeld had in 1953 ter bestemming te brengen. De Sovjet-Unie had al een lange traditie in het bouwen van raketten maar sinds de komst van Kroestsjov in 1956 werd alles ingezet om dit gebrek aan een volwaardige luchtmacht te compenseren met ballistische raketten, geïnspireerd door de bekende Duitse V2-raketten.

De ontwikkeling van een intercontinentale raket was succesvol en moest enkel nog gevolgd worden door een succesvolle demonstratie, en dat is wat Spoetnik 1 deed. Daarenboven kon de Sovjet-Unie nog aankondigen dat de lancering van Spoetnik 1 een bijdrage was tot het *International Geophysical Year* zodat Spoetnik 1 ook nog uitgeroepen werd tot een groot wetenschappelijk succes. Het *International Geophysical Year* duurde van juli 1957 tot december 1958 en had tot doel wetenschappers van de hele wereld samen te brengen en studies uit te voeren over geofysische fenomenen. In het kader van deze oefening werden onder andere de Van Allen Belts, de stralings gordels rond de aarde, ontdekt. Die eerste demonstratie werd gevolgd door verschillende andere, waaronder de missies naar de maan: Luna 1 en 2 in 1959.

Zelfs voor de laatste scepticus was het nu duidelijk: als de Sovjet-Unie in staat was een doelwit op de maan te raken was er geen twijfel dat zij ook elke plaats op de aarde kon raken, en dit uitermate snel.

De reactie van Amerika liet niet op zich wachten. Einde november 1957 werd een Senaatscommissie opgericht met het doel de hele situatie rond raketten en satellieten uit te klaren. De experts die kwamen getuigen voor de Senaatscommissie leverden uitstekend werk. Gesterkt door hun ontmoetingen met andere wetenschappers in het kader van het *International Geophysical Year* overtuigden zij het Congres ervan dat de ruimte er niet alleen was voor raketten en oorlogswapens. Zij openden de ogen voor de uitdagingen van het wetenschappelijk onderzoek, maar ook voor de mogelijke toepassing van de



ruimte voor telecommunicatie en meteorologie, en voor het voordeel dat internationale samenwerking kon bijbrengen. Zij drongen dus aan op burgerlijke ruimteactiviteiten en internationale samenwerking, er intussen zorg voor dragend dat de Verenigde Staten de leider zouden worden op ruimtevaartgebied.

Hoe moest dat gebeuren?

Het antwoord vinden op deze vraag was de taak van een *ad hoc* comité opgericht in februari 1958 onder het voorzitterschap van de latere president Lyndon B Johnson dat zou leiden tot de stichting van Nasa in oktober 1958. Het ad hoc comité bedacht een structuur gebaseerd op twee pijlers met de bedoeling een globale ruimtepolitiek en ruimteprogramma te bewerkstelligen.

De eerste pijler werd gebouwd rond een samenwerking tussen Nasa en DOD (*Department of Defense*), waarin routinecoördinatie, informatie uitwisseling en gemeenschappelijk gebruik van de middelen verzekerd werd.

Een tweede pijler werd opgebouwd op het niveau van de President die verantwoordelijk werd voor de bepaling van de globale politiek en gesteund werd door een nationale ruimteraad waarin alle verschillende verantwoordelijke instellingen vertegenwoordigd waren.

Dit systeem, dat met een minieme wijziging nog altijd geldig is vandaag, verzekert een duidelijke omlijning van de opdrachten van Nasa en DOD en legt de ultieme verantwoordelijkheid voor de nationale ruimtepolitiek bij de President. De visie die Lyndon Johnson in deze organisatie gelegd heeft, ligt aan de basis van het succes van Nasa en het gebruik van de ruimte voor andere dan militaire doeleinden.

De lancering van Spoetnik I en de Amerikaanse aanpak waren ook de gelegenheid voor de VN om zich in het debat te mengen. In december 1958 werd een eerste Resolutie genomen waarin duidelijk gesteld werd dat het de bedoeling was van de VN een uitbreiding van nationale rivaliteiten tot in de ruimte te voorkomen. De ruimte moest gebruikt worden voor vreedzame doeleinden en er werd een ad hoc comité voor het vreedzame gebruik van de ruimte opgericht. België maakte toen al deel uit van dat comité.

In een nieuwe resolutie gedateerd van 1959 werd dat comité omgevormd tot een permanent comité; Het UNCOPOUOS: het comité van de VN voor het vreedzame gebruik van de ruimte.

44

Dit UNCOPOUOS deed uitstekend werk en al in december 1963 werd er een Verklaring aangenomen in de Algemene Vergadering met een lijst van juridische principes voor activiteiten van de Staten in de Ruimte. Deze principes werden in 1967 overgenomen in het eerste Ruimteverdrag, het *Outer Space Treaty*, in het kort het OST, en bevatten de juridische basis voor ruimteactiviteiten, waaronder:

- de exploratie en het gebruik van de ruimte moeten gebeuren in het belang van de hele mensheid;
- er is geen nationale toe-eigening van de ruimte en de hemellichamen mogelijk;
- toepassing van het Internationaal recht, inbegrepen het handvest van de Verenigde Naties;
- internationale verantwoordelijkheid van de staten in geval van schade veroorzaakt door ruimteobjecten;
- de bescherming van astronauten;
- het vermijden van pollutie en contaminatie;
- de registratie van satellieten;
- het promoten van internationale samenwerking in ruimteactiviteiten;
- het verbod op het plaatsen van kernwapens of wapens van massadestructie in de ruimte en op hemellichamen.



Met deze context voor ogen, kom ik nu tot het onderwerp van mijn betoog, namelijk: Europa en de Ruimte.

Hoe werd het ruimtegebeuren georganiseerd in Europa?

Onmiddellijk zult u zien dat er één kernprobleem is dat als een rode draad de hele evolutie van de Europese ruimtevaart doorloopt: *Wie bepaalt er het beleid en de strategie?*

U hebt gehoord hoe in de Verenigde Staten daadwerkelijk actie werd ondernomen, gebruikmakend van de efficiënte organisatie van de Staat. In Europa, met zijn verschillende onafhankelijke Staten is een gelijkaardige weg niet mogelijk. En hoewel er in het begin van de jaren zestig een rapport gemaakt werd voor de Raad van Europa door een zekere Meneer Price, dat de oprichting bepleitte van een Europees Ruimteagentschap met vergelijkbare bevoegdheden als Nasa, ging men in Europa een andere weg op.

Er werden inderdaad twee Organisaties opgericht: ELDO, de Europese Organisatie voor het ontwikkelen van lanceerders, en ESRO, de Europese Organisatie voor Ruimteonderzoek.

De stichtingsgeschiedenis van ELDO houdt nauw verband met wat ik in de inleiding van mijn betoog vertelde. De lancering van Spoetnik 1 luidde inderdaad het einde in van de Engelse militaire raket Blue Streak. Deze raket werd voortgestuwd door vloeibare brandstof, terwijl de Sovjets voor hun lanceerders vaste brandstof gebruikten. Het voordeel van deze laatste is dat zij volledig operationeel klaar staan voor gebruik terwijl de eerste maar gevuld kunnen worden met brandstof op het ogenblik van de lancering. In geval van een aanval had Blue Streak 15 minuten nodig om de brandstof te laden: veel te lang om een mogelijke Sovjetaanval af te slaan en dus werd het programma afgevoerd.

In tegenstelling tot 1957, het jaar waarin het Verenigd Koninkrijk weigerde deel te nemen aan de Europese Economische Gemeenschap en Euratom, werd er in het begin van de jaren 60 in het Verenigd Koninkrijk een politiek gevoerd van toenadering tot Europa. Zoals u weet werd een aanvraag ingediend om aan te sluiten bij de Europese Gemeenschap, vraag die in 1963 op een veto stootte van Generaal De Gaulle. Deze weigering was echter geen reden om andere toenaderingspogingen te beletten. En zo kwam het dat het Verenigd Koninkrijk Blue Streak aanbood als een Europees project. Frankrijk was zeer geïnteresseerd in de technologie in het licht van de ontwikkeling van zijn eigen *Force de Frappe*, en Duitsland, dat als gevolg van Wereldoorlog II beperkingen opgelegd kreeg op militair gebied, kon zijn industrie betrekken in de bouw van een raketsysteem, en dit met het alibi van vreedzame doeleinden.

De ELDO conventie werd dus getekend in 1962 door deze landen aangevuld met enkele andere waaronder België en Australië, een *Commonwealth* land waar de lanceerbasis Woomera gelegen was. Ze trad in werking in februari 1964.

Het doel van ELDO was een raket te bouwen met drie elementen: een eerste trap: de Engelse *Blue Streak*, een tweede trap: de Franse *Véronique* en een derde trap, gebouwd door Duitsland. Deze aanpak was echter tot mislukken gedoemd. De manier waarop ELDO gestructureerd was liet niet toe dat deze Organisatie een degelijk management kon uitoefenen over de verschillende nationale elementen. Haar rol beperkte zich tot coördinatie en het doorsluizen van de financiering. Zelfs de contracten werden geplaatst door de nationale overheden. In november 1971 luidde de mislukking van vlucht F11 tot het virtuele einde van ELDO.



Hoe zat het dan met de Europese Organisatie voor Ruimteonderzoek ESRO?

Parallel met de besprekingen over de oprichting van ELDO hadden een aantal vooraanstaande wetenschapslui het plan opgevat om een organisatie te creëren die zich zou toeleggen op het wetenschappelijk onderzoek in de ruimte. Zij beperkten hun besprekingen angstvallig tot het wetenschappelijke aspect uit vrees door andere belangen in de hoek geduwd te worden.

Zo geschiedde en in 1962 werd ook de ESRO-conventie ondertekend door een tiental Staten waaronder landen zoals Zwitserland en Zweden die niet in ELDO noch in de EEG lidstaat waren. De ESRO conventie trad in werking in maart 1964.

Men kan zeggen dat de samenwerking in ESRO een zeker succes had, maar de beperking tot het wetenschappelijk onderzoek, opgelegd in haar Conventie zou ook voor ESRO problematisch worden. Inderdaad, Europa kon niet afwezig blijven uit de ontwikkeling van toepassings satellieten op het gebied van meteorologie en telecommunicatie. Vooral in dit laatste gebied leken de toekomstperspectieven rooskleurig. Er moest dus een oplossing gevonden worden om ook Europa in deze markt te loodsen. Door een brede interpretatie van een artikel in de ESRO Conventie dat aan de Organisatie de mogelijkheid bood om op aanvraag van haar lidstaten projecten voor hen te beheren, werd de ontwikkeling van toepassings satellieten aan ESRO toevertrouwd. Deze oplossing vereiste echter het afsluiten van akkoorden volgens de regels van het internationaal recht tussen ESRO als Internationale Organisatie en Lidstaten van ESRO.

De werkmethode was echter niet efficiënt omdat deze internationale akkoorden in de lidstaten nog altijd het parlementaire ratificatieproces moesten doorlopen wat dus tot vertraging en onzekerheden aanleiding kon geven.

Om het beeld van de Europese ruimte in de jaren 60 volledig te maken moet ik kort nog een derde Organisatie vernoemen namelijk de CETS, de *Conférence Européenne des Télécommunications*, een lichte politieke structuur die opgericht werd om in de onderhandelingen over de oprichting van INTELSAT, Europa met één stem te laten spreken.

Herinnert U zich de vraag die ik eerder gesteld heb: Wie bepaalt er het beleid en de strategie in Europa?

46

Het is duidelijk dat de manier waarop de Europese ruimtevaart georganiseerd was vroeg om een coördinatiemechanisme tussen alle Europese Staten, dat ook verantwoordelijk zou zijn voor het bepalen van de prioriteiten en de te volgen politiek.

In december 1966 werd dan ook een vierde Organisatie opgericht: de Europese Ruimte Conferentie, ESC, een vergadering van de Ministers bevoegd voor ruimtevaart en vertegenwoordigers van de lidstaten van ELDO, ESRO en CETS.

In de ESC vergadering in juli 67 werd bepaald dat voortaan alle belangrijke programma-beslissingen zouden genomen worden door de bevoegde Ministers in het kader van een Europese ruimtepolitiek op middellange en lange termijn.

Uiteindelijk leidde deze ingewikkelde structuur, samen met de mislukking van ELDO en de problematiek van ESRO in het begin van de jaren 70, tot een grote crisis in Europa, die uiteindelijk opgelost werd door de oprichting van het Europees Ruimte Agentschap ESA in 1975.



Met een zekere trots mag ik zeggen dat België een vooraanstaande rol heeft gespeeld in het tot stand komen van een consensus tussen de Europese staten dank zij de Ministers Geens en Hanin die de voorbereidende conferenties voorzaten.

Met ESA kwam er eindelijk één Europese Organisatie die alle ruimteactiviteiten op Europees niveau bundelde en die de verantwoordelijkheden van haar voorgangers ELDO, ESRO, CETS en ESC in zich opnam.

In de ESA Conventie werd een ingenieus systeem gebouwd dat tegemoet kwam aan de verschillende verzuchtingen. De activiteiten van ESA werden ingedeeld in verplichte en facultatieve programma's. Het verplichte programma van ESA, waarin alle Lidstaten moeten samenwerken op basis van hun bruto nationaal product, omvat het wetenschappelijke programma en de algemene infrastructuur. Daarmee komt het tegemoet aan de wensen van de wetenschappers: de financiering van hun activiteiten is op die manier immers verzekerd.

Het facultatieve programma omvat alle andere programma's van ESA: de raket Ariane, het ruimtelaboratorium Spacelab, de toepassings satellieten voor telecommunicatie en teledetectie, het internationaal ruimtestation ISS etc. Aan deze programma's nemen enkel de geïnteresseerde staten deel, in principe op basis van hun bruto nationaal product, maar zij mogen ook een andere contributiesleutel vastleggen in functie van hun belangstelling voor een bepaald programma.

Dat is de reden waarom Frankrijk 42% investeert in Ariane, Duitsland ongeveer hetzelfde bedrag in Spacelab of ISS, en het Verenigd Koninkrijk en Italië het grootste deel bijdragen in toepassingsprogramma's. Het moet gezegd worden dat uit solidariteit met de andere lidstaten, elke lidstaat een deel tracht bij te dragen in het voorkeurprogramma van een andere lidstaat.

Deze facultatieve programma's zijn belangrijk omdat de industriële politiek, neergelegd in de ESA Conventie, voorziet in de regel van de Fair Return of Juste Retour.

Wat betekent dat? Het betekent dat elke lidstaat het volledige bedrag van zijn contributies aan ESA terug krijgt onder de vorm van contracten, na aftrek van de bijdrage tot de algemene kosten van ESA. De algemene kosten van ESA, waaronder de salarissen van het ESA personeel, bedragen nog geen 10% zodat elke lidstaat ongeveer 90% van zijn investering in ESA terug ziet. Deze politiek heeft ertoe bijgedragen dat er in elke lidstaat van ESA een ruimtevaartindustrie werd opgebouwd en dat Europa een competentie ontwikkeld heeft die het een volwaardige partner maakt van de grote ruimtevaartnaties.

Ook het probleem van de parlementaire ratificatie, dat zo problematisch was in het opstarten van nieuwe programma's in ESRO werd opgelost in de ESA Conventie. De Conventie voorzag een juridisch mechanisme waarbij de Raad van ESA de bevoegdheid had om te aanvaarden dat nieuwe programma's uitgevoerd werden in het kader van ESA. De ratificatie van de ESA Conventie impliceerde de aanvaarding van die procedure.

Elk facultatief programma heeft in ESA zijn beheerraad genoemd, de Programme Board, die de volledige financiële en programmatische leiding heeft van dat programma. De Raad van ESA heeft daarin geen beslissingsrecht.

ESA is een echt succesverhaal. Het heeft ondertussen 18 lidstaten en enkele landen zitten in de wacht-kamer.



Als onderzoek- en ontwikkelingsorganisatie dat zelf niet bevoegd is commerciële of operationele activiteiten te ontwikkelen, lag ESA aan de basis van de oprichting van organisaties, belast met het operationeel uitbouwen van de ESA activiteiten. De familie van Arianeraketten bijvoorbeeld, wordt ontwikkeld en getest door ESA, maar de commerciële uitbating werd toevertrouwd aan een privé-bedrijf: *Arianespace*. *Eutelsat* werd opgericht om de ESA telecommunicatiesatellieten te exploiteren en *Eumetsat* doet hetzelfde met de weersatelliet *Meteosat*.

Op het gebied van wetenschappelijke satellieten is ESA koploper in bepaalde domeinen en ook in de activiteiten in het internationale ruimtestation speelt ESA een belangrijke rol: denk maar aan onze landgenoot Frank De Winne, de huidige commandant van het ISS.

Laat mij nu terugkomen naar mijn vraag. Wie bepaalt er het beleid en de strategie in Europa?

Het antwoord op deze vraag zou nu duidelijk moeten zijn. De ESA Conventie stelt in haar Artikel II dat het doel van het Agentschap is de samenwerking tussen de Europese Staten op het gebied van ruimteonderzoek en ruimtetechnologieën en hun toepassing, uitsluitend voor vreedzame doeleinden, door het uitwerken en ten uitvoer leggen van een Europees ruimtebeleid op lange termijn.

De politieke en strategische rol van de *European Space Conference* werd dus duidelijk overgedragen aan ESA.

ESA heeft zich in de mate van zijn mogelijkheden van deze taak gekweten, maar botste al snel op zijn beperkingen.

ESA is een klassieke intergouvernementele organisatie waar unanimiteit de regel is voor een aantal belangrijke beslissingen, waardoor nationale belangen soms een Europese oplossing in de weg staan. Het ingenieuze mechanisme om programma's te starten zonder parlementaire ratificatie kon niet waarborgen dat de aanvaarding van een programma door de Raad ook de nodige financiering zou vinden bij de lidstaten. De ambitie om zelf een Ruimtependel te ontwikkelen bijvoorbeeld, namelijk het project Hermes, en zo de volledige autonomie in toegang tot de ruimte te waarborgen voor Europa, werd door gebrek aan financiering afgevoerd.

Deze beperkingen hebben de Directeur-generaal aangezet om toenadering te zoeken tot de Europese Gemeenschap, nu de Europese Unie. Ten tijde van de onderhandelingen in Brussel over de oprichting van ESA in 1972 en 1974 had ESA, uit beleefdheid, de Voorzitter van de Europese Commissie uitgenodigd als waarnemer aan de vergaderingen deel te nemen. Sindsdien was de Commissie aanwezig op alle ESA Raden op ministerieel niveau. In 1988 werd onder impuls van Commissievoorzitter Delors door de Europese Gemeenschap voor het eerst een document uitgebracht over de ruimtevaart in Europa, waaraan ESA zijn medewerking had verleend.

Dit document was een communicatie van de Commissie aan het Europees Parlement over de toestand van de Europese Ruimtevaart genaamd: "De Europese Gemeenschap en de Ruimte: een coherente benadering".

Daarin werd vastgesteld dat de Europese ruimtevaart, dankzij ESA, in goede vorm was maar de vinger werd ook hier gelegd op de cruciale vraag: Wie bepaalt er het beleid en de strategie in Europa?

Een duidelijk antwoord werd niet gegeven maar deze belangrijke zin uit de communicatie geeft al een aanduiding en ik citeer: "Er ontbreekt in Europa op dit gebied een coherente globale politiek die technologische, industriële, commerciële, sociale, en zelfs defensie- dimensies integreert".



In andere woorden: ESA is een uitstekende technische organisatie maar als sectorale organisatie, enkel bevoegd voor ruimtevaart, heeft het niet de mogelijkheid een echte ruimtestrategie te ontwikkelen. Impliciet bevestigt de Commissie dat zichzelf die rol van politiek strateeg zou kunnen spelen, een visie die in ESA al een tijdje gedeeld werd.

Het probleem was echter dat de bestaande Verdragen van de Europese Gemeenschap geen algemene bevoegdheid op Ruimtevaartgebied verlenen, maar dat de ESA Conventie dit wel doet. De verdragen van de Europese Gemeenschap voorzagen wel bevoegdheden in domeinen verwant met ruimtevaart zoals transport, onderzoek en milieu.

Na de publicatie van de Communicatie van 1988 vond een ontmoeting plaats tussen Commissievoorzitter Delors en de Directeur-generaal van ESA. Dit leidde tot een periode van intense samenwerking tussen de Commissie en ESA die aanleiding gaf tot de publicatie van verdere Communicaties in 1992 en 1996, en een werkdocument over het belang van coördinatie tussen de EU en ESA in 1999. Vandaag zijn de relaties tussen ESA en de Commissie neergelegd in een Raamakkoord dat in werking trad in 2004. Na voorbereidend werk in het kader van dit Raamakkoord, publiceerde de Commissie op 26 april een Europese Ruimtepolitiek in een nieuwe Communicatie, gericht aan de Raad en aan het Europees Parlement. Op 22 mei 2007 werd deze Ruimtepolitiek door de Europese Raad goedgekeurd.

Een eerste commentaar op dit document was dat deze politiek in feite de conclusies van de eerste Communicatie van 1988 hernam; namelijk dat de Europese Unie een leidende rol moet spelen als gebruiker en coördinator van de gebruikers, terwijl ESA zijn technische rol zou blijven vervullen. In de literatuur werd deze ruimtepolitiek dan ook niet beschouwd als een ware politiek maar eerder als een intermediaire stap naar een echte politiek. Die zou bepaald worden op het ogenblik dat er een institutioneel kader zou bestaan voor een waar Europees ruimtebeleid.

Dit gebrek aan een *waarlijk bestuur* – in het Nederlands is dit woord niet zo alomvattend als het Engelse woord: *genuine governance* –, dit gebrek aan een *genuine Space governance* met een globale visie en een sterke strategie is, zoals u al begrepen hebt door mijn uiteenzetting, de grote zwakte van Europa in vergelijking met de grote ruimtenaties. Er is echter hoop.

In de zoektocht naar een ware *governance* werd er een nieuwe stap gezet in het Grondwettelijk Verdrag. Het is inderdaad in dit verdrag dat voor de eerste keer een algemene bevoegdheid wordt gegeven aan de Commissie om een Europese Ruimtepolitiek op te stellen. Dit verdrag werd zoals u weet echter weggestemd door Frankrijk en Nederland en vervangen door het verdrag van Lissabon dat binnenkort in werking treedt.

Het verdrag van Lissabon herneemt de tekst van het Grondwettelijk Verdrag maar verzwakt helaas de clause over de Ruimtevaart doordat het duidelijk stelt dat naast de competentie van de EU, de nationale competenties blijven bestaan.

Ik citeer de tekst van het verdrag: “In the areas of research, technological developments and Space, the Union shall have competence to carry out activities, in particular to define and implement programmes; however, the exercise of this competence shall not result in Member States being prevented from exercising theirs”. De toevoeging van deze clause draagt niet bij tot het definiëren van een Europese Ruimte politiek, de lidstaten behouden hun nationale en internationale beslissingsbevoegdheid, en beperken aldus de communautaire bevoegdheid. Het moet echter toegegeven worden dat het opnemen van de ruimtepolitiek in het verdrag een strategische en politieke dimensie bijvoegt die er vroeger niet was en het is dus een stap voorwaarts.



Ook het feit dat er in het Verdrag specifiek gewezen wordt op de gepaste samenwerking tussen de Commissie en ESA zou er kunnen op wijzen dat de lidstaten zich de tijd willen geven om het beste institutionele kader te creëren voor een echte GOVERNANCE in Europa. De ESA Directeur-generaal heeft het jaar 2014 vooropgesteld als de streefdatum voor de grote wijziging in het Europees Ruimtebestuur, de European Space Governance.

Dames en Heren, ik heb u hier de geschiedenis geschetst van de lange zoektocht van Europa naar een echte ruimtevaartpolitiek. Europa heeft nood aan een waar strategisch ruimtevaartbeleid. In de andere landen met ruimtecapaciteiten is ruimtevaart een onmisbaar element in hun globale strategie, zowel militair als civiel. De politieke natuur van Ruimtevaart is vooral zichtbaar in de programma's van de Verenigde Staten, India, China en Brazilië. De President van de Verenigde Staten stelt in zijn Ruimtepolitiek van 2006 onder andere: dat de Verenigde Staten ruimteactiviteiten zien als vitaal voor de nationale belangen en dat alles in het werk zal gesteld worden om hun vrijheid van gebruik van de ruimte veilig te stellen.

Europa had een grote achterstand: ESA, werd opgericht in 1975, 17 jaar na NASA; onze eerste succesvolle lancering van Ariane had plaats in 1979, 10 jaar na de eerste maanlanding.

Wij hebben nog geen onafhankelijk middel om astronauten naar de ruimte te vervoeren, en wij zoeken nog steeds naar het antwoord op mijn vraag: Wie bepaalt er het beleid en de strategie in Europa?

Ik dank u voor uw aandacht.



Extra:

Mijn stage bij het VN Hoge Commissariaat voor de vluchtelingen (UNHCR)

door Petra BAEYENS



In december 2008 kreeg ik het heuglijke nieuws dat ik tijdens de lente van 2009 vier maanden stage zou mogen lopen op het UNHCR hoofdkwartier te Genève.

Zoals vele afgestudeerde rechtenstudenten rolde ik na mijn studies in de advocatuur. Al snel bleek dit niet mijn ding te zijn. Ik besloot het dan ook over een heel andere boeg te gooien. Terugblikkend op mijn initiële



redenen om aan een rechtenstudie te beginnen – mij engageren in het humanitair recht en internationaal publiekrecht – begon ik me te informeren hoe ik een stage in een internationale instelling zou kunnen bemachtigen. Daarbij ging mijn persoonlijke voorkeur altijd uit naar UNHCR in het bijzonder.

Hoewel ik, zoals zovelen, vreesde dat dergelijke stages vooral via netwerking werden toebedeeld, besloot ik toch om aanvragen in te dienen bij diverse organisaties. Maar omdat ik boven alles een stage bij UNHCR wou te pakken krijgen, deed ik voor deze aanvraag heel wat meer moeite dan enkel de algemene aanvraagformulieren in te vullen. Ik besloot al snel een meer persoonlijke aanpak te hanteren. Na een grondige studie van hun website besloot ik de *Division of International Protection Service*, de dienst waar ik het liefst wou terechtkomen, telefonisch te contacteren. Enigszins tot mijn verbazing, werd mijn telefoontje erg enthousiast onthaald. De bal ging aan het rollen en een tijdje later legde ik telefonisch een sollicitatiegesprek af. Nadien was het spannend afwachten, tot ik enkele weken later het heuglijke telefoontje kreeg dat ik geselecteerd was en dus vier maanden stage mocht gaan lopen bij UNHCR.

Eens ik zeker wist dat ik een stageplaats te pakken had, zat ik meteen met een aantal nieuwe vragen. De belangrijkste daarvan betrof het financiële aspect, want het ging om een onbetaalde stage. Ik was al een hele tijd geen student meer en vier maanden werken en leven in Genève zonder financiële hulp van buitenaf, dat zou natuurlijk een flinke duit gaan kosten. Gelukkig was er de Vlaamse overheid, die tracht internationale stages aan te moedigen door beurzen uit te schrijven. Na een telefoontje en een paar documenten ingevuld te hebben, was ik van mijn financiële beslommingen verlost. Het bedrag dat de overheid ter beschikking stelde, maakte het mogelijk om zonder al te veel bijkomende kosten een aangename tijd in Genève door te brengen.

Nu de praktische kant van mijn stage geregeld was, werd het tijd voor het échte werk. Als stagiaire bij UNHCR werd ik ingezet op de *Division of International Protection Services* op de afdeling *Protection Policy and Legal Advice*. Deze afdeling, die overigens uitsluitend uit juristen bestaat, werkte rond diverse vluchtelingentema's zoals mensenrechten, terrorisme, databeveiliging, de genderdimensie en migratie. Omdat mijn stagebegeleidster gespecialiseerd is in migratie en mensenhandel werkte ik voornamelijk rond deze thema's. Occasioneel werd ik ook ingezet voor het team dat rond mensenrechten voor vluchtelingen werkt.

Als stagiaire werk je gewoon mee met de vaste personeelsleden van de afdeling waar je terechtkomt. Mijn taken situeerden zich voornamelijk rond het thema *Mixed Migration*. Dit is een thema dat steeds meer aan belang wint. *Mixed Migration*, dat betreft gemengde migratiestromen waarbij vluchtelingen en migranten gebruik maken van dezelfde routes maar wegens verschillende beweegredenen. Gezien er een verschillende juridische regeling van toepassing is op deze verschillende groepen is het belangrijk dat vluchtelingen onderscheiden kunnen worden van migranten. Vluchtelingen hebben immers een recht op internationale bescherming, zo mogen Staten bijvoorbeeld het principe van non-refoulement niet schenden. Eens je het statuut van vluchteling hebt verworven, kan je dus niet zomaar worden teruggestuurd.

Tijdens mijn stage werd ik voornamelijk ingezet als medewerker van het te publiceren handboek *Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in Action*. Dit instrument dient de diverse belanghebbenden hulp te bieden om adequaat om te gaan met deze gemengde migratiestromen.

Het onderzoekswerk en de redactionele taken voor het handboek waren echter niet de enige zaken waar ik mee bezig was. Zo werd ik ingezet in een heel divers assortiment aan thema's: het toekennen van een vluchtelingenstatuut aan mensen die slachtoffer zijn van mensenhandel, Operatie ATALANTA (het marineoffensief van de EU om piraterij in de Golf van Aden te bestrijden), en onderzoek naar de recente ontwikkelingen in het Europees asielbeleid.

Natuurlijk is het niet zo dat je als stagiaire bij UNHCR enkel op je kantoor zit, opzoekingen te verrichten en teksten te redigeren. Genève is het epicentrum van de diplomatieke wereld, en men tracht de stagiaires daar ook zoveel mogelijk van te laten proeven. Het gebeurde dan ook vaak dat we vergaderingen bijwoonden in het *Palais des Nations*, het hart van de VN. Zo woonde ik diverse conferenties en vergaderingen bij die de thematiek rond migratie behandelen, waarvan de Durban Herzieningsconferentie waarschijnlijk wel de meest in het oog springende was. Als stagiaire neem je natuurlijk niet actief deel aan de discussies, maar krijg je vooral de opdracht om rapporten op te stellen of een korte analyse te schrijven. Niettemin is het voor iedereen die in diplomatie geïnteresseerd is een ware ervaring om de werking van de VN van op de eerste rij mee te maken.

In dat opzicht was het absolute hoogtepunt voor de stagiairs onder ons het bijwonen van de Durban Her-



zieningsconferentie. Deze conferentie, beter gekend als de anti-racisme conferentie, werd fel bekritiseerd door de Westerse wereld. Zij meenden immers dat deze gedomineerd zou worden door de Islamitische wereld en zou baden in een sfeer van anti-semitisme. Het feit dat de Iraanse president Ahmadinejad, anti-semiet en holocaustontkenner deze conferentie zou openen, kon bij velen dan ook niet door de beugel. De controversiële aanloop naar de conferentie en dan uiteindelijk de ophefmakende speech van Ahmedinejad van op de eerste rij meemaken, het even deel uitmaken van een gebeurtenis en een organisatie die op dat ogenblik in de belangstelling van de volledige wereld stond, dat gaf natuurlijk een ongekend gevoel.

Natuurlijk doe je als stagiaire bij de VN een uitzonderlijke professionele ervaring op, maar ook op sociaal vlak is het een hele belevenis. De sociale agenda van de meeste stagiaires was dan ook steevast goedgevuld. Reeds vele jaren hebben VN-organisaties stagiaires in dienst, waardoor er een hele interne organisatie tot stand is gekomen, die zich onder andere bezig houdt met het aanmoedigen en organiseren van contacten tussen de vele stagiaires. Op die manier kom je heel gemakkelijk in contact met stagiaires op andere diensten, of mensen die werken op de permanente vertegenwoordiging van de leden van de VN. Zo ontstond er al snel een saamenhorigheidsgevoel dat uiteindelijk geleid heeft tot een echte vriendschapsband. Ook onder de interns binnen UNHCR bestond er een hechte band. Ik zou het gevoel nog best kunnen omschrijven als een erasmus

voor *professionelen*.

Genève is eveneens een aangename stad om in te vertoeven. Tijdens de winter kunnen liefhebbers van wintersport naar de vele omliggende skigebieden trekken, en tijdens de lente en de zomer is het heerlijk genieten van het meer en het vele groen dat Genève rijk is. Of je neemt gewoon de trein naar het platteland met haar vele wijngaarden, of je gaat trekken door de bergen. Ook de stad zelf is de moeite, met een mooi oud centrum en heel wat levendige wijken er omheen. Als je als Belg dan toch een nadeel moet gaan zoeken, dan is het wel dat Genève allesbehalve goedkoop is. Het is vanzelfsprekend een erg mondaine stad en dat kan je al eens merken aan je portemonnee. Een avondje clubben kost al snel een hoop *francs* en ook de bars en restaurants zijn een stuk prijziger dan in België. Maar eens je de stad wat beter leert kennen, zul je snel ontdekken dat voor al die dure sterrenrestaurants en hippe bars evenveel gezellige, leuke en – vooral – heel wat goedkopere eethuisjes en cafeetjes zijn.

Wanneer ik nu de eindafrekening maak van mijn vier maanden in Genève, dan is het resultaat ontegensprekelijk positief. Het sociale aspect was onvergetelijk, maar ook op professioneel vlak was het een unieke ervaring. Niet enkel heb ik zeer veel bijgeleerd, het was eveneens een periode die ervoor gezorgd heeft dat ik meer dan ooit het pad van een carrière in de internationale diplomatie ambieer.



De VN-ideeën die de wereld veranderden.

Boekvoorstelling van *UN ideas that changed the world*

Op 20 oktober 2009 stelden Louis Emerij (onder meer voormalig rector van het Instituut voor Sociale Studies in Den Haag) en sir Richard Jolly (onder meer voormalig directeur van het Instituut voor Ontwikkelingsstudies aan de Universiteit van Sussex) in Londen het zeventiende, en concluderende volume voor in de reeks *United Nations Intellectual History Project*.¹ De VN is volgens hen de belangrijk-

ste creator van nieuwe ideeën na de Tweede Wereldoorlog. De organisatie heeft succesvolle ideeën soms op tijd, soms voor hun tijd, op de agenda geplaatst. In die zin is de intellectuele geschiedenis van de VN minstens even belangrijk als de institutionele. Wie zich engageerde bij de organisatie onmiddellijk of kort na de Tweede Wereldoorlog, was opgegroeid in de depressie van de jaren 1930, of tijdens het vernietigende conflict. De waarden die deze generaties dragen, hebben ze ook via concrete actie op het wereldforum laten doorsijpelen tot in de samenleving. Deze vitale en unieke rol van *ideeënkatalysator* mag niet verloren gaan. Dat is meteen de reden waarom de auteurs van dit boek ook pleiten voor een radicale



hervorming van de interne werking. Creativiteit is een basisvereiste om te kunnen overleven. De VN moet de beste mensen kunnen aantrekken in een functionele en flexibele structuur, waar veel verantwoordelijkheid in de handen van autonome experts komt.

Geslaagde voorbeelden: mensenrechten en milieu

Nothing is so powerful as an idea whose time has come: ondanks het feit dat de VN niet over een eigen leger beschikken en dus in de ogen van Stalin nooit een echte rol hadden kunnen spelen in de wereldpolitiek, is de VN wel degelijk een voortrekker op vele domeinen. De meest geslaagde voorbeelden zijn die van de mensenrechten – waar men van het declatoire naar het verbindende stadium gaat met de conferentie van Wenen in 1963 – en duurzame ontwikkeling, met het succes van het Intergouvernementeel Panel inzake Klimaatsverandering (IPCC). Dat de conferentie van San Francisco in 1945 van start ging op het grondgebied van een grootmacht waar openlijk rassendiscriminatie heerste, waardoor zwarte delegatieleden een vernederende tweederangs behandeling kregen aan tafel of op de trein, verklaart waarom ideeën niet meteen als bindend kunnen worden geponeerd. Ondanks de initiële reserves van ook de koloniale machten en de Sovjet-Unie, die leidden tot een niet-bindend document, realiseren de VN in 1993 het Hoge Commissariaat voor de Mensenrechten, dat bekleed wordt door internationaal gerespecteerde persoonlijkheden, die lidstaten actief op hun verantwoordelijkheden wijzen. Dat komt inderdaad pas 46 jaar na het eerste voorstel in die richting, maar wel ter bekroning van een evolutie die ze mee vorm hebben gegeven.

De VN stimuleert ook in sectoren waar dat niet evident is. Eind jaren 1940 vertrekt bijvoorbeeld het uniforme nationale rekeningenstelsel op veroveringstocht in de overheidsstatistieken van de lidstaten, vanuit het standaardsysteem dat in de VN wordt ontwikkeld.² Louis Emmerij wijst vooral op de inhoudelijke en sturende rol van de VN-suborganisaties zoals de Internationale Arbeidsorganisatie. Economische ontwikkeling, sociale ongelijkheid en arbeidsvoorwaarden zijn een cruciaal terrein. Vandaag lijkt de effectiviteit van de VN op dat gebied aangetast door de prominentie van de Wereldhandelsorganisatie, het Internationaal Muntfonds en de Wereldbank. De VN wordt bijna haar legitimiteit ontzegd door intergouvernementele fora als de G-20. Het schrijnende lot van het rapport Stiglitz over de financiële crisis is daar – volgens Emmerij – een illustratie van.



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

Van links naar rechts:

José Antonio Ocampo, Richard Jolly, Helen Clark, Secretaris-generaal Ban Ki-moon, Louis Emmerij en Thomas G. Weiss.

UN PHOTO, 408032/Mark Garten

Een zorgenkind: economische ontwikkeling

Toch is dat niet altijd het geval geweest. Waren de VN-ideeën over economische ontwikkeling, zoals die in drie rapporten van begin de jaren 1950 naar voor zijn gekomen, ernstig genomen, was de wereldwijde groei zowel groter als eerlijker verdeeld geweest.³ De internationale economische betrekkingen zijn blijven steken in een kader van deregulering en liberalisatie, zonder daar regels of beschermende mechanismen tegenover te stellen. De lessen die vandaag uit de financiële crisis worden getrokken (een economie kan niet zonder korte periodes van staatsinterventie, die ook protectionistische maatregelen kan impliceren), zijn binnen het Ontwikkelingsprogramma van de VN (UNDP) al veel eerder geformuleerd.

Ontwikkelingseconoom Hans Singer poneerde zo begin jaren 1950 samen met Raúl Prebisch dat primaire producenten zelf moeten industrialiseren, wat gepaard gaat met een korte fase van imports substitutie (je produceert zelf wat je anders zou importeren) en protectionisme. Deze ideeën bouwen voort op een intellectuele traditie: die van theoretici als Alexander Hamilton in de achttiende eeuw (die de Engelse import in de prille VS wou uitschakelen, om de eigen economie een kans te geven) of in de negentiende eeuw, zoals Friedrich List (die met zijn tolonie de basis legde voor de politieke eenmaking van Duitsland). Latijns-Amerika begreep de les verkeerd, door te lang in deze fase te blijven zitten, Azië maakte de schakel op tijd. Ondanks deze verschillende wegen, betekenen de VN-ideeën over ontwikkeling een breuk met het verleden en de exploitatie-economie van voorheen.



Volgens Emmerij heeft vooral de zogenaamde *Washington Consensus* van de jaren 1980, met de structurele aanpassingsprogramma's van het IMF, die Staten tot economische terughoudendheid verplicht in ruil voor kredieten, de intellectuele slagkracht van de VN en haar economische nevenorganisaties totaal onderuit gehaald. Het beleid wordt gemaakt in organisaties waar de rijke Staten meer meetellen dan de anderen: vrijheid voor industriële producten en financiële diensten (waar ontwikkelingslanden zwak staan), protectionisme voor landbouwproducten (waar ontwikkelingslanden troeven hebben).

De *basisnodenstrategie* die in de schoot van de ILO werd ontwikkeld in de jaren 1970 en gericht is op het verzekeren van een behoorlijke levensstandaard aan de twintig procent minst gegoeden, wordt er volledig door weggeveegd. De groei in Latijns-Amerika (Emmerij trad er op als adviseur voor de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank) valt zo tussen 1980 en 2000 terug op negen procent, waar die tussen 1960 en 1980 tachtig procent bedroeg.

Recepten voor een renaissance: intellectuele eilanden?

Toch is de situatie niet hopeloos. Het intellectuele verleden van de VN leert dat een idee evolueert in cycli. Het floreert de eerste vijf jaar, kan vervolgens vijf jaar ten onder gaan, maar zal terug boven water komen wanneer het overeenstemt met een reële behoefte. Emmerij geeft hierbij het voorbeeld van de *Human Development Reports*, die onder impuls van Amartya Sen een grote intellectuele output hebben gegenereerd. Door economische groei terug in een veelzijdiger (en wetenschappelijk correcter) kader te plaatsen dan dat in de *rampzalige* (sic) Washington consensus van de jaren 1980 het geval was, kan er terug worden aangeknoopt bij de bekommernissen uit het VN-Handvest. Vrede, mensenrechten, sociale rechtvaardigheid en een behoorlijke levensstandaard zijn onderling verbonden.

Meer algemeen is de VN er op verschillende domeinen in geslaagd om de *perceptie* van ideeën te veranderen (denk aan de evolutie naar *empowerment* in het genderdebat), om de *belangen* van alle actoren (overheid, individu, onderneming, NGO) te herdefiniëren, *coalities* op de been te brengen om druk uit te oefenen op de actoren en uiteindelijk waarden *in te bedden* in instellingen, die ze implementeren, dan wel het gedrag van de lidstaten monitoren.

Dat alles kan niet zonder *a bureaucracy led by*

dreamers, in de woorden van Lourdes Arizpe (voormalig assistent-secretaris-generaal van de UNESCO). De VN is een kanaal voor wie maatschappelijk engagement wil omzetten in globale invloed, die de zaken eerst intellectueel, maar uiteindelijk ook in de samenleving verandert.

Zoals in de inleiding vermeld, is het van vitaal belang dat de VN hiervoor excellente mensen kunnen aantrekken. Niemand weet wat de uitdagingen van 2019 zullen zijn. Maar je kan wel het instrumentarium van de VN versterken. Om intellectuele agenda's te bepalen moet creativiteit het ordewoord worden. Het rekruteringsbeleid van de VN wordt een *disaster* (sic) genoemd.

Emmerij en Jolly stellen voor om aparte *task forces* op te richten per beleidsdomein. Geleid door een *outstanding* expert, die volledige autonomie krijgt om medewerkers aan te trekken. En ingebed in een netwerk van nationale particulier en academische contacten. Zo kunnen inzichten binnensijpelen in beide politieke actiesferen. Functionele intellectuele eilanden zijn een *aardverschuiving* voor elk administratief systeem. Toch zijn ze de enige oplossing om te vermijden dat menselijk kapitaal enkel in de globale private sector terecht komt.

Frederik Dhondt, Aspirant van het FWO-Vlaanderen, Universiteit Gent

Noten

- 1 R. JOLLY, L. EMMERIJ en T.G. WEISS (eds.), *UN ideas that changed the world*, Indiana University Press, 2009. Andere volumes behandelen onder andere preventieve diplomatie, transnationale bedrijven, duurzame ontwikkeling, economische ontwikkeling, mensenrechten, veiligheid, vrouwen, statistieken, politieke economie. Voor een bespreking van dit project/boekenreeks zie F. BAERT, "De Verenigde Naties als ideeënfabriek – Het United Nations Intellectual History Project", *Res Publica*, 2009, 51(2) 271-284. Voor de website van dit project, zie: www.unhistory.org.
- 2 M. WARD, *Quantifying the World. UN Ideas and Statistics*, Indiana University Press, 2004.
- 3 UNITED NATIONS, *National and International Measures for Full Employment*, New York, United Nations, 1949; UNITED NATIONS, *Measures for the Economic Development of Under-developed Countries*, New York, United Nations, 1951; UNITED NATIONS, *Measures for International Economic Stability*, New York, United Nations, 1951.



Internationaal Humanitair Recht

Lessenreeks 2010: Bestrafing van oorlogsmisdaden



Paraat. Altijd, overal.



Praktisch

De lessen vinden plaats elke woensdag van 24 februari tot 7 april 2010 van 19 tot 21 uur in de gebouwen van BNP Paribas Fortis, Koningsstraat 20, 1000 Brussel. (Op 5 minuten wandelen van station Brussel-Centraal.)

De prijs voor de volledige lessenreeks bedraagt 30 euro.
Voor een afzonderlijke les betaal je 8 euro.
Studenten betalen 20 euro voor de hele reeks en 5 euro per afzonderlijke les.

Vooraf inschrijven is noodzakelijk. Dat doe je via mail naar humanitair.recht@rodekruis.be of door bijgevoegde inschrijvingskaart terug te sturen voor 10 februari 2010. Je inschrijving is pas geldig na storting van het deelnamebedrag op rekeningnummer 433-8183051-59 van Rode Kruis-Vlaanderen Internationaal, met vermelding van je naam en 'lessenreeks IHR 2010'.

Voor meer informatie kan je terecht bij:
Rode Kruis-Vlaanderen
Humanitair Recht
Motstraat 40
2800 Mechelen
tel. 015 44 35 20
fax 015 44 33 05
humanitair.recht@rodekruis.be

DE BELGISCHE
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING **.be**



**BNP PARIBAS
FORTIS**

Rode Kruis-Vlaanderen is een onafhankelijke organisatie die via het Belgische Rode Kruis deel uitmaakt van de Internationale Rode Kruis- en Rode Halve Maanbeweging.
V.u.: Philippe Vandekerckhove, Motstraat 40, 2800 Mechelen | Foto: © CICR/GASSMANN, Thierry | 2009 _ 283

Stuur deze antwoordkaart naar:

Rode Kruis-Vlaanderen
Humanitair Recht
Motstraat 40
2800 Mechelen

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



VN-KANTOREN
VOOR BELGIË



VERENIGDE NATIES UN OFFICE

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



UNHCR

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



FAO

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



ILO

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



UNICEF

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



IMF

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



UNIDO

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



UNAIDS

Gezamenlijk VN-programma
inzake HIV/Aids
T. +32-2-502-98-25
haveauxd@unaids.org
www.unaids.org



UNODC

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



UNDP

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



UNU

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



UNEP

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



WHO

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



UNFPA

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



WIPO

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



UN-HABITAT

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



WERELDBANK

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