



- De inval in Irak onder de loupe
- Wat is en doet de ITU?
- VN en de strijd tegen mensenhandel
- Moeders van Srebrenica

Jaargang 34, nr. 154, 2010/2

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, voeren.

Foto = Credit UN Photo

Wereldbeeld

Tijdschrift van de Vereniging voor de Verenigde Naties
(5 nrs. per jaar)
Jaargang 34 – 2010/2 – nr. 154

Zetel

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

Verantwoordelijke uitgever

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

Hoofredacteur

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

Redactiecomité

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

Correspondenten

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

Auteursrichtlijnen

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



La grande muraille verte, de oplossing voor de verwoestijning in Afrika?

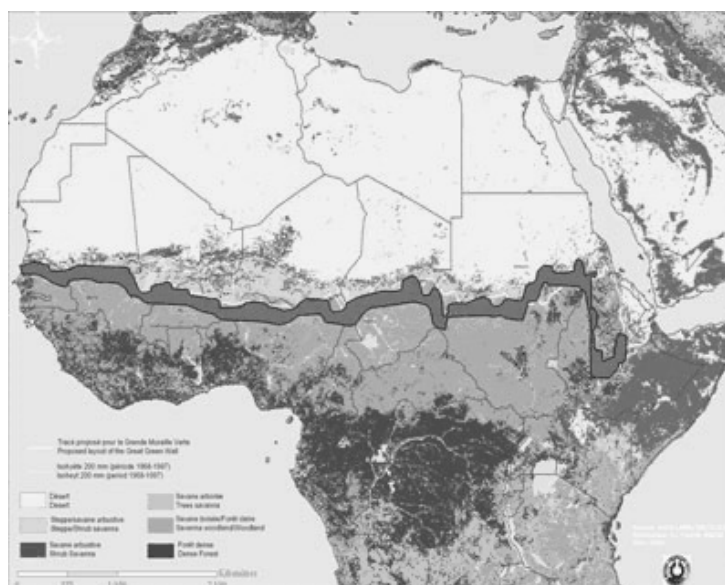
Het probleem van de verwoestijning houdt de internationale gemeenschap al een aantal decennia bezig. Het voorlopige hoogtepunt hiervan was het jaar 2006 dat door de VN werd uitgeroepen tot het 'Internationaal jaar voor de Woestijnen en de Verwoestijning'.¹ Dat was precies tien jaar na de inwerkingtreding van de Conventie tegen de verwoestijning.²

Dat de verwoestijning ook een aantal nieuwe mogelijkheden creëert, zoals voor het winnen van zonne-energie, is slechts een schamele troost gezien de enorme bedreiging die verwoestijning zowel voor mens als milieu betekent. Verminderde productiviteit of verlies van landbouwgronden en dito impact op de lokale en globale biodiversiteit zijn slechts enkele van de directe gevolgen. Armoede, honger, uitdrogen van waterbekkens, gedwongen migratie met de daaraan gekoppelde sociale, economische en veiligheidsproblemen geven ons pas echt een goed beeld op de uitdagingen waarmee de getroffen regio's en landen worden geconfronteerd.

Omdat zo'n veertig procent van het aardoppervlak, verspreid over alle continenten, door woestijnen en droogte-regio's is bedekt, is verwoestijning ook een mondiaal probleem.

De oplossingen liggen echter niet voor de hand. Verwoestijning is immers vaak het gevolg van de samenloop van zowel klimatologische en menselijke factoren. Het gaat niet alleen over verminderde regenval, maar bijvoorbeeld ook het doelbewust vernielen van natuurlijke buffers zoals bossen, bomen en struiken voor de winning van brandhout. Ook onaangepaste landbouwpraktijken, zoals overbegrazing en het overmatig gebruik van de beperkte grondwaterreserves voor irrigatie dragen bij aan dit complexe probleem. Oplossingen liggen dan ook niet voor de hand en vereisen een gecoördineerde aanpak.

La grande muraille verte is één van de meest ambitieuze plannen in de strijd tegen de verwoestijning.³ Het project verenigt elf landen in hun gemeenschappelijke strijd tegen verwoesting op het Afrikaanse continent. Kort samengevat willen de betrokken regeringen – dwars door Afrika – een grote groene muur bouwen om de verwoestijning in te dijken. De muur is eigenlijk een bomengordel van gemiddeld vijftien kilometer breed, die zich zou moeten uitstrekken van Dakar op de Atlantische kust tot Djibouti in het Oosten over een afstand van meer dan zevenduizend kilometer.



De idee werd voor het eerst gelanceerd in 2005 tijdens een vergadering van de *Community of Sahel-Saharan States* (CEN-SAD).⁴ Het was president Wade van Senegal, die de idee later omvormde tot een concreet project. Hij be-



schreef het project en het onderliggende probleem als volgt omschrijft: “*The desert is in a cancerous state. We must fight it. This is why we have decided on this Titanesque struggle.*” In 2008 schaarde ook de Afrikaanse Unie zich achter dit project, waarmee het project een duidelijk Afrikaanse stempel en inbedding krijgt.

De eigenlijke start is echter sterk afhankelijk gebleken van de internationale gemeenschap en de VN in het bijzonder. De elf betrokken staten hebben wel een nieuwe intergouvernementele organisatie opgericht om dit project uit te voeren,⁵ maar in essentie was het toch wachten op de grote financiële toezeggingen van de *Global Environmental Facility* (GEF) om echt met dit project van start te gaan. Op een recente internationale top in Ndjamena (Tsjaad) beloofde het GEF elk van de betrokken landen te steunen voor een totaal bedrag van ongeveer zesennegentig miljoen euro.⁶

Maar zelfs met al die financiële steun en het grote politieke engagement, blijft dit project in belangrijke mate afhankelijk van en aangewezen op de ervaring en expertise binnen het VN-systeem. Vooral de rol van het Wereldvoedselprogramma (WFP) verdient hier de nodige aandacht.⁷ Een (her)bebossingsproject op deze schaal staat of valt immers een voldoende draagvlak binnen de lokale gemeenschap en dit zowel op korte als lange termijn. Zo niet verworpen de jonge boompjes al snel tot niets meer dan een tijdelijke uitbreiding van de lokale voorraad aan brandhout.

Het WFP heeft dit zeer goed begrepen. Het komt hieraan onder meer tegemoet door de lokale bevolking actief te betrekken bij de structurele maatregelen, die op termijn tot de regeneratie van het landbouwareaal moeten leiden, en hen in ruil daarvoor van het nodige voedsel te voorzien. Het wegnemen van deze elementaire nood en de daaraan verbonden onzekerheid draagt bij tot het vereiste draagvlak. Onder het *food for assets* programma, beter bekend als *food for work*, krijgen lokaal gerekruteerde werknemers voedsel in ruil voor het werk dat ze doen in bijvoorbeeld een (her)bebossingsproject. Naast het aanplanten van bomen is er echter vaak ook een mentaliteitsverandering nodig. Dat laatste is vaak geen evidentie in gebieden met een grote ongeletterdheid. Daarom is het *school meals* of schoolmaaltijdenprogramma van het WFP zo belangrijk voor een draagvlak op langere termijn. Het oplossen van problemen van ondervoeding is slechts één van de doelstellingen van dit programma. Door kinderen naar school te laten gaan, wordt ook een start genomen in het afbouwen van de ongeletterdheid en ontstaat er een band en stabiel communicatiekanaal met de lokale bevolking. Deze band is de basis voor de nodige bewustwordingscampagnes en helpt ook om het draagvlak in de toekomst te bestendigen. Het feit dat gezinnen door dit programma een verminderde nood aan brandhout hebben, lijkt vanuit dat perspectief alleen nog een aardige bijkomstigheid.

In Senegal, waar het project het levenslicht zag, blijkt deze aanpak in ieder geval te werken. Men is er mede dankzij de programma's van het WFP ook effectief met het aanplanten begonnen. Alvast een eerste bescheiden maar belangrijke stap in de titanenstrijd tegen de verwoestijning.



Noten

- 1 Voor meer informatie over het internationaal jaar, zie: <http://www.iydd.org/> (beste weergave met Explorer).
- 2 Voor meer informatie over het verdrag tegen de verwoestijning, zie: <http://www.unccd.int/>.
- 3 Voor meer informatie over a grande muraille verte zie: <http://www.grandemurailleverte.org/>.
- 4 Voor meer informatie over CEN-SAD, zie: http://www.cen-sad.org/new/index.php?option=com_frontpage&Itemid=61.
- 5 Voor de volledige tekst van 'la Convention portant création de l'Agence Panafricaine de la Grande Muraille', zie: http://www.grandemurailleverte.org/doc_gmv/SommetdeNdjamenaCONVENTIONAGMVFVSIGNATURE170610.pdf.
- 6 Voor meer informatie over GEF, zie: <http://www.thegef.org/gef/>.
- 7 Voor meer informatie over de programma's van het WFP, zie: <http://www.wfp.org/preventing-hunger>.



Inhoud

Edito: <i>La grande muraille verte</i> , de oplossing voor de verwoestijning in Afrika? <i>Piet Willems</i>	I
De Irak onderzoekscommissies Chilcott en Davids: legaliteitsvragen centraal <i>Catherine Van de Heyning</i>	4
The Role of the International Telecommunication Union <i>Jamal Shahin</i>	11
De EU, België, Vlaanderen en de VN: Toespraak van de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken, de heer Steven VANACKERE, voor de 13de sessie van de Mensenrechtenraad	17
In de kijker: UNTOC: het sterkste universeel wapen tegen mensenhandel en mensensmokkel vandaag? <i>Yasmin Van Damme & Wendy De Bondt</i>	20
Opinie: 'Stichting Mothers of Srebrenica' tegen de Staat der Nederlanden en de Verenigde Naties: een gemiste kans op gerechtigheid? <i>Christine Janssens & Karen Van Laethem</i>	26
Actualiteit: Wereldvluchtelingendag 2010: Uitdagingen voor de VN-Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen <i>Michèle Morel</i>	29
Boekenrubriek <i>Francis Baert</i>	32
Nieuws in het kort <i>Neri Sybesma-Knol</i>	39
De VN-kalender <i>Piet Willems</i>	46



De Irak onderzoekscommissies

Chilcott en Davids: legaliteitsvragen centraal

door Catherine VAN DE HEYNING¹

De twijfels over de juridische basis voor de inval in Irak in 2003 zijn met het vorderen van de jaren niet verdwenen. Dit leidde tot onafhankelijke onderzoekscommissies in Nederland en het Verenigd Koninkrijk, twee belangrijke partners van de zogenaamde *coalition of the willing*, die dit jaar hun hoogtepunt bereikten. In principe zijn parlementaire onderzoekscommissies naar het gevoerde buitenlandbeleid niet nieuw, denk maar aan de Sebrenica commissie in Nederland die het Nederlandse kabinet Kok ten val bracht of onze eigen Rwanda commissie. Bijzonder aan deze commissies is dat ze onafhankelijk van het parlement functioneren. Deze Irak commissies hebben een hybride karakter waarbij ze bij momenten meer lijken op rechtszaken dan op onderzoekscommissies. Bovendien is het uniek in de geschiedenis dat op een en hetzelfde moment twee parallelle, onafhankelijke onderzoekscommissies de beslissing onderzoeken van twee lidstaten om samen militaire acties te ondernemen tegen een derde lidstaat. Dit artikel wil kort de werking van deze commissies schetsen en bedenkingen maken bij de grote nadruk op legaliteitsvragen. Opvallend is dat de focus van het debat in beide commissies grotendeels is komen te liggen op de juridische basis van de inval.

De inval in Irak: een korte achtergrond

4

Vragen over de volkenrechtelijke legitimiteit van de inval in Irak in 2003 bleken een belangrijk wederkerend onderwerp in zowel de Davids als Chilcott commissie. Hierbij ging er bijzondere aandacht naar de manier waarop de Britse en Nederlandse regeringen met de juridische adviezen omgingen. Het is daarom belangrijk om kort de discussie over de juridische basis van de inval in het voorjaar 2003 in herinnering te brengen. Het Handvest van de Verenigde Naties (hierna: VN) laat militaire acties tegen een ander land toe in slechts twee gevallen: ofwel op basis van het recht op zelfverdediging bij agressie door een andere lidstaat ofwel op basis van een VN resolutie die militaire acties toelaat.² De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk hoopten in 2002 de mogelijkheid tot militaire acties tegen Irak te verzekeren via een VN resolutie op basis van de weigering van

het Iraakse regime om de VN volledige inzage te geven in het wapenarsenaal. In het najaar van 2002 stemde de Veiligheidsraad resolutie 1441.³ Deze resolutie droeg Irak op om op loyale manier samen te werken met de VN. Bovendien moest Irak het onderzoeksteam naar massavernietigingswapens (UNMOVIC o.l.v. Hans Blix) ongehinderd toegang verlenen tot alle Iraakse sites zoals bepaald was in de resolutie die het staakt-het-vuren bepaalde na de Golfoorlog begin jaren '90. Verschillende landen zetten zich echter tegen de opname van een mogelijkheid tot militaire acties in resolutie 1441. Onder dreiging van verschillende veto's stelde de resolutie dat de niet-naleving zou leiden tot ernstige gevolgen zonder te verduidelijken wat dit concreet zou betekenen.

In het voorjaar van 2003 beslisten president Bush en eerste minister Blair genoeg te hebben van de Iraakse wispelturigheid. Geheime rapporten van de veiligheidsdienst CIA overtuigden Bush en Blair dat Irak wel degelijk massavernietigingswapens ontwikkelde. Blair wist de Amerikaanse president te overtuigen om een tweede VN resolutie te verzekeren die een mogelijkheid voorzag tot militaire acties. Echter, het onderzoeksteam UNMOVIC alsook het Internationaal Atoomenergie Agentschap (IAEA) hadden geen concrete bewijzen gevonden voor de aanwezigheid van massavernietigingswapens. Het werd als snel duidelijk dat een dergelijke resolutie zou stuiten op het veto van Frankrijk, Duitsland en Rusland bij gebrek aan staalharde bewijzen.⁴ De verschillende landen die wensten deel te nemen aan een inval consulteerden hun juridische adviseurs over de mogelijkheid van een inval.⁵ De Britse Publieke Aanklager Goldsmith (foto) stelde in eerste contacten met buitenlandminister Straw dat een inval in Irak zonder een tweede resolutie illegaal zou zijn.⁶ In een eerste, intern rapport meende hij dat een tweede resolutie die uitdrukkelijk toestemming gaf tot militaire acties het meest veilige was vanuit volkenrechtelijk perspectief.⁷ In een tweede, publiek rapport veranderde hij zijn visie en stelde dat een tweede resolutie geenszins nodig was voor militaire acties.⁸ De juridische redenering die hij hierin opbouwde, zou de bepalende argumentatie worden in zowel het Verenigd Ko-



ninkrijk als Nederland om de inval van juridische basis te voorzien.⁹



Foto: The Guardian

Goldsmith verwees naar VN resolutie 678 die toestemming gaf tot de militaire acties tegen Irak in 1991 na de inval in Koeweit.¹⁰ Deze resolutie werd opgeschort door VN resolutie 687 die een staakt-het-vuren afkondigde onder de voorwaarde dat het Iraakse regime een aantal verplichtingen naleefde.¹¹ Dit impliceerde onder andere dat Irak loyaal moest samenwerken met de VN en zijn verplichtingen onder het Handvest moest naleven. Goldsmith stelde dat het falen van Irak om resolutie 1441 na te leven betekende dat de voorwaarden gesteld in staakt-het-vuren resolutie 687 geschonden waren en dus resolutie 678 opnieuw van kracht werd of *herleefde*. Op basis van de herleving van resolutie 678 zouden lidstaten militaire acties kunnen overwegen tegen Irak. Deze redenering werd op verschillende vlakken aangevallen door experts in internationaal publiek recht. Ten eerste stelde men dat een dergelijke *herlevingstheorie* of *corpustheorie* bijzonder controversieel is in het volkenrecht.¹² Ten tweede was het duidelijk dat resolutie 1441 enkel was aangenomen met de uitdrukkelijke wens van verschillende lidstaten dat een volgende resolutie nodig zou zijn om te verduidelijken welke *ernstige gevolgen* verbonden waren aan de niet-naleving. Bij de stemming van resolutie 1441 hadden de ambassadeurs van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk bij de VN benadrukt dat er geen verborgen gevolgen waren of dat geen automatisme van bepaalde acties was verbonden aan de niet-naleving.¹³ De discussie over de juridische basis voor de inval en de kritiek van verschillende topjuristen in de Britse en Nederlandse administratie zouden bijzonder veel aandacht vragen in de onderzoekscommissies Davids en Chilcott.

Oprichting en mandaat onderzoekscommissies

De Nederlandse Davids en de Britse Chilcott commissie kwamen beiden tot stand onder druk van de publieke opinie. De Davids commissie (officiële naam: commissie van onderzoek besluitvorming Irak) werd opgericht als reactie op een krantenartikel.¹⁴ Het NRC Handelsblad beweerde dat kritische opmerkingen van juristen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken over de legaliteit van een mogelijke inval in Irak genegeerd werden door het toenmalige kabinet Balkenende in het voorjaar van 2003. In een memorandum stelden de Directie van Juridische Zaken dat de juridische basis voor een inval *zowel materieel als procedureel tekort* schoot wat zou kunnen leiden tot een eventuele procedure voor het Internationaal Gerechtshof.¹⁵ Coalitiepartner PvdA sloot zich aan bij de vraag van de oppositie voor een onderzoek naar de besluitvorming in de aanloop naar de Irak oorlog. Nochtans had premier Balkenende een dergelijk onderzoek reeds in 2007 uitgesloten. Onder druk van de publieke opinie werd er besloten tot de oprichting van een onafhankelijke commissie buiten het parlement om, de Commissie Davids. Deze commissie zou functioneren in alle onafhankelijkheid met als doel de besluitvorming omtrent de Irak oorlog te onderzoeken. Balkenende gaf duidelijk te kennen dat hij deze commissie zag als alternatief voor een parlementaire onderzoekscommissie en een dergelijke parlementaire commissie nu overbodig en onwenselijk achtte. De Davids commissie werd formeel ingesteld op 6 maart 2009 en leverde op 10 januari 2010 zijn eindrapport af.¹⁶

De Chilcott commissie (officiële naam *Iraq Inquiry*) werd op 30 juli 2009 gelanceerd op voorstel van de eerste minister Gordon Brown met goedkeuring van het parlement.¹⁷ Ondanks dat reeds vier onderzoekscommissies over verschillende aspecten van de Irak oorlog handelden, bleef de vraag bestaan voor een onafhankelijk commissie die alle aspecten van de besluitvorming kon onderzoeken en niet slechts vooraf geselecteerde aspecten. Er werd kritiek geuit op het feit dat de resultaten van de commissie pas bekend zouden gemaakt worden na de nationale verkiezingen.¹⁸ De oprichting van de onderzoekscommissie ging gepaard met enige controverse over de openbaarheid van de getuigenverhoren en documenten. De regering moest uiteindelijk terugkomen op zijn initiële keuze voor een commissie achter gesloten deuren. Het was de uitdrukkelijke vraag van voorzitter Chilcott dat de gehele procedure zo publiekelijk mogelijk gebeurde.

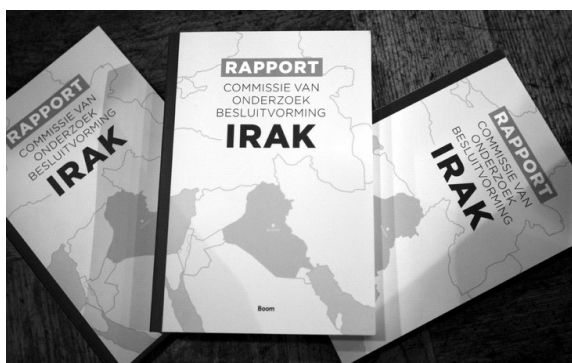




Foto: aftermathnews.wordpress.com

Het mandaat voor de Nederlandse Davids commissie is beperkter maar ook specifiekter omschreven dan dit van de Chilcott commissie. Het instellingsbesluit van de Davids Commissie droeg de commissie op om de besluitvorming tussen de zomer van 2002 en de zomer van 2003 aan een onderzoek te onderwerpen met de focus op de politieke steun van Nederland voor de inval, de aspecten van *volkenrechtelijke* aard, de inlichtingen en informatie en de militaire betrokkenheid in de operatie.¹⁹ Het onderzoeksgebied van de commissie is dus duidelijk beperkt tot de politieke en juridische aspecten van de besluitvorming die leidden tot de inval in Irak en strekt zich niet uit tot het gevoerde beleid na de inval. Het besluit ter oprichting van de commissie voegde aan dit onderzoeksdomein toe dat de Commissie ook naar antwoorden moest zoeken op de vragen die reeds door het Parlement gesteld werden met betrekking tot de besluitvorming van de commissie of de vragen die tijdens de werkzaamheden zouden rijzen. De commissie werd opgesteld als een onafhankelijke commissie die alle geheime documenten van de regering en inlichtingsdiensten kon inkijken. Er werd echter benadrukt dat het noch een parlementaire onderzoekscommissie was noch een rechtbank. Dit betekende onder andere dat opgeroepen functionarissen niet onder ede getuigden.

6



Het onderzoeksgebied van de Chilcott commissie

werd zeer breed gedefinieerd. De commissie bekijkt de gehele periode tussen de zomer van 2001 en juli 2009. Dit betekent dat zowel de aanloop van het Irak conflict, de inval in Irak als de bezetting sinds de zomer van 2003 onder de loep worden gehouden. In haar werking lijkt de commissie wel een duidelijke splitsing te maken in het onderzoek tussen de aanloop naar de oorlog en de besluitvorming enerzijds en de beslissingen tijdens de bezetting anderzijds. Het onderzoek kijkt niet enkel naar de formele beslissingen, maar ook naar de manier waarop deze beslissingen tot stand kwamen met als doel lessen te trekken voor gelijkaardige vraagstukken in de toekomst. De eerste minister bij de oprichting gaf te kennen dat de commissie elk document kon opvragen en elke getuige kon oproepen. Dit neemt niet weg dat er later tijdens de werkzaamheden onder de leden enige frustratie opdook over de beslissingen van de regering over welke documenten geheim waren en welke publiek konden worden gemaakt.²⁰ De commissie Chilcott benadrukte dat zij geen juridisch orgaan is en dat niemand *on trial* is. Dat neemt niet weg, zo stelde Chilcott, dat de commissie er niet van zal terugschrikken om de mislopen verantwoordelijkheden van bepaalde personen te beklemtonen indien dit uit het onderzoek blijkt.²¹

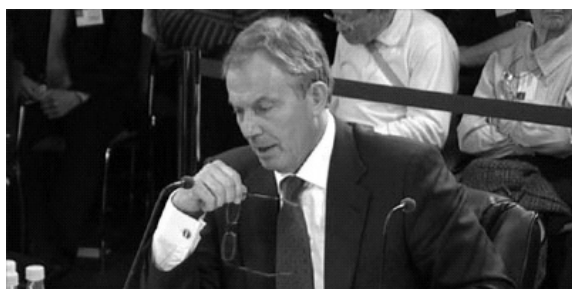
Legaliteitsvragen centraal in de onderzoekscommissies

Zowel het eindrapport van de Davids commissie als een nalezing van de getuigenissen van de kroongetuigen in de Chilcott commissie leert dat beide commissies bijzonder veel aandacht besteden aan de discussie over de legaliteit van de oorlog.²² Hierbij keerden verschillende elementen weer in beide commissies. Een eerste punt van discussie was de nood aan een tweede resolutie na resolutie 1441 die uitdrukkelijk militaire acties tegen Irak zou toelaten. Zoals reeds gemeld, stelde de officiële theorie uitgewerkt door Goldsmith en overgenomen door de Nederlandse overheid dat een tweede resolutie niet nodig was voor militaire acties. De vraag blijft waarom Blair in het voorjaar van 2003 alsnog bijzonder veel tijd stak in het overhalen van de landen van de Veiligheidsraad om alsnog een tweede resolutie te stemmen. De getuigenissen van Blair en voormalig buitenlandminister Jack Straw suggereren dat zij reeds besloten hadden om op basis van resolutie 1441 militaire acties te ondernemen maar een tweede resolutie politiek wenselijk achtten. Jack Straw stelde dat de zoektocht naar een tweede resolutie een voorbeeld was van de zorgvuldigheid van de Britse regering om en-



kel militaire acties te ondernemen indien er een stevige juridische basis te vinden was in het volkenrecht. Het eindrapport van de commissie Davids stelt in tegendeel dat een tweede resolutie wel degelijk nodig was en er geen automatisme tot militaire acties besloten lag in resolutie 1441. Een tweede resolutie was dus geen element van politieke wenselijkheid maar van juridische legitimiteit voor militaire acties.

Een tweede belangrijk element van discussie was de juridische basis voor militaire acties zoals vastgesteld in het VN Handvest. Verschillende experts maar ook politici herhaalden voor de Davids en Chilcott commissie dat zij meenden dat militaire acties op grond van het VN Handvest enkel mogelijk waren op basis van zelfverdediging of op basis van een VN resolutie die expliciet toestemming geeft tot militaire acties. De redenering van de Verenigde Staten dat er een mogelijkheid was om een inval te rechtvaardigen op basis van zelfverdediging werd unaniem verworpen door de Britse en Nederlandse regering. Wat opvalt in de getuigenissen is de verscheidenheid van elementen die door de hoofdspelers naar voren worden gebracht als redenen voor de inval. Het Davids rapport vond dat de Nederlandse regering steeds vasthield aan de herlevingstheorie zoals uitgewerkt door Goldsmith waarbij militaire acties mogelijk waren op basis van de herleving van resoluties uit de Golfoorlog. De Nederlandse administratie verwierp uitdrukkelijk het argument dat acties ook mogelijk waren uit noodzaak voor regimeverandering omdat het volgens de administratie elke volkenrechtelijke basis miste.



Uit de Chilcott commissie komt een meer vertekend plaatje. Toenmalig buitenlandminister Jack Straw

hield sterk vast aan de corpustheorie en stelde dat de enige reden voor inval de vrees was voor het bezit van massavernietigingswapens. Hij benadrukte dat de regimeverandering een illegale basis zou zijn voor militaire acties in het licht van het volkenrecht en de Britse regering zich daarom ook niet aansloot bij de argumentatie van de Verenigde Staten die zich baseerde op regimeverandering. Tony Blair, daarentegen, protesteerde tegen de *binair* scheiding die werd gemaakt tussen de militaire acties op basis van de weigering van Irak om mee te werken met het onderzoeksprogramma van de VN naar massavernietigingswapens enerzijds en op basis van de nood van verandering anderzijds. Blair meende dat zelfs indien geen massavernietigingswapens werden gevonden, de militaire acties alsnog legitiem waren omdat het regime een gevaar vormde voor de eigen bevolking en de internationale stabiliteit. Hij stelde zeer expliciet dat men niet de 2003 maar de 2010 vraag moest stellen, namelijk een vraag naar de gevolgen voor de internationale gemeenschap indien er geen militaire acties waren ondernomen.²³ In de aanloop naar de oorlog was echter de redenering voor de inval publiekelijk opgebouwd rond de dreiging van massavernietigingswapens. Het rapport Davids had inderdaad vastgesteld dat de Britse regering reeds in de aanloop regimeverandering als tweede objectief stelde naast het zoeken naar massavernietigingswapens. Dit was in interne communicatie afgewezen als basis voor de inval door de Nederlandse administratie. Het VN Handvest voorziet geen juridische basis voor eenzijdige militaire acties zonder een VN resolutie op basis van de nood aan regimeverandering. Tony Blair had wel reeds in eerdere toespraken de nood aan zo'n basis voor een humanitaire inval benadrukt.²⁴ Hij verwees in zijn getuigenis dan ook uitvoering naar de militaire acties in Kosovo op basis van humanitaire overwegingen. Dit verschil in mening over de politieke basis voor de inval heeft wel degelijk juridische implicaties, omdat de juridische redenering die de inval ondersteunde volledig werd opgebouwd rond de weigering tot medewerking aan het onderzoek naar massavernietigingswapens.

Het is duidelijk dat regimeverandering bijzonder controversieel is als reden om militaire acties te verantwoorden in het licht van het volkenrecht. De Davids commissie verwierp in zijn conclusies echter ook de redenering van de herlevingstheorie. De Commissie stelde dat er geen legitimatie gevonden kon worden in het volkenrecht voor de inval en ontkende dat de eerdere resoluties over Irak hiertoe voldoende zijn.²⁵ Hiermee verwierp de Davids commissie duidelijk de legaliteit van de *corpustheorie* of *herlevingstheorie*, een redenering die door de Britse regering uitdrukkelijk



werd gesteund.²⁶ De internationale persaandacht voor deze conclusie alsook het feit dat de conclusies in het Engels werden vertaald en openbaar werden gemaakt, betekende dat de Chilcott commissie gedwongen werd om hiervan akte te nemen. In het getuigenverhoor van Blair wordt er dan ook uitdrukkelijk verwezen naar deze bevinding van de Davids commissie.

Een derde vaststelling volgend uit zowel de Davids als Chilcott commissie is de dubbelzinnige houding van zowel het Nederlandse als Britse kabinet ten aanzien van het belang van juridische legitimatie in het licht van het volkenrecht. De publieke opinie gaat er veelal van uit dat beide regeringen geen rekening hielden met het VN Handvest of de verplichtingen onder internationaal publiekrecht. Dit plaatje klopt echter niet. Beide regeringen zochten actief advies over de positie van het volkenrecht. Beide regeringen beriepen zich op argumenten van het volkenrecht om een inval te verantwoorden. Beide regeringen wensten uitdrukkelijk een tweede VN resolutie die expliciet toestemming gaf tot militaire acties, ondanks dat er reeds na resolutie 1441 werd geopperd dat via de herlevingstheorie een inval mogelijk was. Tijdens de getuigenverhoren verwezen de politici steeds naar de juridische basis van artikel 1441 als legitieme reden voor militaire acties. De getuigenverhoren en het eindrapport van de commissie Davids duiden echter wel dat deze regeringen ook actief op zoek gingen naar een juridische argumentatie die de inval kon ondersteunen en zij de meerderheid van adviezen die dergelijke acties illegaal noemden, negeerden. De Davids commissie stipt aan hoe juridische adviezen van vooraanstaande ambtenaren systematisch terzijde werden geschoven. De vraag van legaliteit werd duidelijk ondergeschikt gemaakt door de minister van buitenlandse zaken, De Hoop Scheffer, en premier Balkenende aan de politieke lijn. Tijdens de Chilcott commissie bleek dat twee juridische topadviseurs van de regering in 2003 herhaaldelijk hadden aangegeven dat er onvoldoende juridische basis was in het volkenrecht om een inval in Irak te rechtvaardigen.²⁷ Er werd in deze adviezen aangegeven dat een inval zonder mandaat zou neerkomen op een daad van agressie als gedefinieerd in het internationaal recht. Buitenlandminister Straw had deze adviezen afgedaan als dogmatisch. In plaats daarvan zouden zowel de Nederlandse als Britse regering zich vooral steunen op het laatste advies van Publiek Aanklager Goldsmith ondanks dat hij in eerdere contacten had geadviseerd om toch een tweede resolutie te zoeken. Hieruit zou men kunnen besluiten dat deze regeringen wel degelijk geloofden dat een juridische basis in het volkenrecht noodzakelijk

was voor de inval, maar dat enige selectie in de juridische adviezen mogelijk was. Dit duidt zowel op de kracht als de vaagheid van het internationaal recht.

Nationale onderzoekscommissies geschikt voor legaliteitsvragen?

De expliciete doelstelling van deze commissies was geheel (Davids) of gedeeltelijk (Chilcott) het onderzoek naar de beslissingsprocedures die tot de inval in Irak leidden. De commissies benadrukten beiden de grenzen van hun onderzoeksmandaat. De Davids commissie weigerde uitdrukkelijk om vragen van leden van de Eerste en Tweede kamer te beantwoorden omdat enkel adviescommissies dit kunnen. Deze commissies zijn dus geen politieke adviesorganen. Parlementaire onderzoekscommissies daarentegen gaan wel vaker over tot adviezen aan het parlement of de regering. Chilcott stelde bovendien dat de Irak commissie zeker geen rechtbank is en dus niemand berecht wordt. Nochtans ging in beide commissies veel aandacht uit naar vragen over de juridische legitimiteit van de inval. Onderzoek door deze commissies naar de vraag hoe er werd omgesprongen met juridische adviezen en vragen van eventuele beïnvloeding van juristen zou verbazend zijn aangezien het intrinsiek deel uitmaakt van beslissingsprocedure. De commissies gaan echter opvallend diep in op de vraag of de juridische basis die verkozen werd door de Britse en Nederlandse regering wel in overeenstemming was met het volkenrecht.

Met betrekking tot de commissie Davids moet dit niet geheel verwonderen. Het mandaat van de commissie verwees expliciet naar een onderzoek naar de aspecten van volkenrechtelijke aard. Bovendien werd de commissie samengesteld met zeer gerespecteerde academici onder wie opvallend veel juristen. Voorzitter Davids was tot voor kort hoofd van de Nederlandse Hoge Raad. Onder de commissieleden bevonden zich, o.a. een voormalig rechter van het Europese Hof van Justitie (Koopmans) en Hoogleraar Internationaal Publiekrecht (Schrijver). Deze samenstelling en de expliciete vraag voor een onderzoek naar de aspecten van volkenrechtelijke aard betekenden dat conclusies over de juridische basis voor de inval in Irak verwacht werden.

Dit lijkt minder evident voor de Chilcott commissie. In tegenstelling tot de Nederlandse commissie, zetelden er in deze commissie vooral hoge ambtenaren, academici en leden van onderzoeksinstituten zonder juridische achtergrond. Een commissielid stelde ex-



pliciet in het getuigenverhoor van Tony Blair dat de commissieleden geen advocaten waren en zich dus enkel konden baseren op de getuigenissen van juristen voor de commissie zoals Goldsmith. Weliswaar werd de commissie bijgestaan voor juridisch advies door Rosalyn Higgins, voormalig voorzitter van het Internationaal Gerechtshof. Het onderzoek naar de volkenrechtelijke basis is bovendien geen expliciete doelstelling van de commissie. Toch zal het moeilijk zijn voor de commissie Chilcott om deze vraag uit de weg te gaan. Een eerste reden daarvoor is het feit dat Davids dit wel behandelde. De pers en het publiek zullen de uitkomsten tegen het licht van de commissie Davids houden. Dit rapport werd immers in het Engels vertaald en publiek gemaakt op de website. Een tweede belangrijke reden is de vaststelling dat een zeer groot deel van het onderzoek zich juist focuste op hoe er werd omgegaan met de juridische adviezen van de Britse topambtenaren die stelden dat er geen volkenrechtelijke basis was voor de inval. De Britse regering kon een dergelijk advies enkel negeren indien het daartoe goede juridische redenen had. Ofwel omzeilt de commissie de legaliteitsvraag. In een dergelijk geval zal de uitkomst van de commissie Chilcott niet de gewenste politieke en publieke rust brengen ten aanzien van de discussie over de inval in Irak. Deze Irak commissie is reeds de vijfde en werd grotendeels opgericht om voor eens en altijd het doen en laten van de regering in de opbouw te onderzoeken.²⁸ Ofwel beantwoordt de commissie Chilcott de legaliteitsvraag. Ook in een dergelijk geval kan er kritiek komen omdat de commissie de juridische expertise mist om een dergelijke juridisch onderzoek te ondernemen. Op dit vlak lijkt de commissie Chilcott dus gedoemd om overladen te worden met kritiek eens de resultaten uitkomen.

Er blijft echter de vraag welke status een dergelijke bevinding van illegaliteit door deze commissies zou krijgen. Deze commissies hebben een hybride vorm waarbij ze noch een politiek orgaan zijn dat regelgevend kan optreden noch een juridisch orgaan dat kan bestraffen. Nochtans hebben beide commissies veel karakteristieken van juridische organen: ze zijn onafhankelijk, ze kunnen alle documenten opvragen en inkijken, de Chilcott commissie verloopt volledig openbaar en de getuigenverhooren zijn inquisitoriaal, de Davids commissie is samengesteld met gerenommeerde juristen, ... Indien een dergelijk orgaan beslist dat de juridische basis illegaal is in het licht van het volkenrecht krijgt de conclusie een bijzonder gewicht als zou het een gerechtelijke bevinding zijn. Echter, als deze conclusie wordt bevonden door de Nederlandse commissie brengt dit een grote druk op andere lidstaten die op dezelfde juridische basis mili-

taire acties ondernamen omdat deze conclusie werd genomen in het licht van het volkenrecht dat ook hen bindt en niet op basis van nationaal recht.

Deze onzekere status blijkt in de nasleep van het eindrapport van de Davids commissie. In reactie op het eindrapport van de Davids commissie verwierp Premier Balkenende de conclusie aangaande de internationale basis en stelde dat in het licht van de huidige feiten een tweede resolutie beter was geweest maar dit absoluut niet zeker was in het voorjaar van 2003. Hij suggereerde dat een dergelijke conclusie verstrekkende implicaties zou kunnen meebrengen voor de internationale positie van Nederland. Op deze uitlatingen werd woedend gereageerd door de oppositie en coalitiepartner PvdA die zelfs dreigde de regering te verlaten. Tijdens een parlementaire zitting wierp de oppositie een motie van wantrouwen op. In dit debat wist Balkenende de regering tijdelijk te redden door toe te geven dat er wel degelijk fouten waren gebeurd, al stelde de premier dat hij met de kennis van toen juist handelde. Tot verdere uitwerking van aanbevelingen op basis van het Davids rapport door de regering zou het echter niet komen doordat de regering enkele dagen later viel over mogelijke militaire steun aan de NAVO-missie in Afghanistan.

Conclusie

Zowel de Chilcott als de Davids commissie brachten belangrijke nieuwe elementen aan het licht die de beslissingsprocedure in de aanloop van de Irak oorlog schetsen. Zowel de Britse als Nederlandse regering besteedden wel degelijk aandacht aan de juridische argumentatie, maar verkozen een minderheidsadvies te volgen boven de grote caveats geplaatst door verschillende juristen over de legitimiteit van militaire acties op basis van het volkenrecht. De politieke lijn werd eerst bepaald en er werd gekozen voor het juridische advies dat deze lijn zou ondersteunen. Echter, een centrale vraag voor beide commissies blijft of deze juridische basis wel legitiem was in het licht van het internationaal publiekrecht. De Davids commissie beantwoordde deze vraag negatief en het valt nog af te wachten of de Chilcott commissie hierop zal ingaan. De juiste status van een dergelijke bevinding lijkt onzeker aangezien de commissies geen juridische organen noch politieke organen zijn. Een grotere focus vooraf op de status van conclusies van dergelijke onafhankelijke commissies lijkt een belangrijke les voor gelijkaardige toekomstige commissies.



Noten

- 1 Catherine Van de Heyning is FWO onderzoeker aan de rechtsfaculteit van de Universiteit Antwerpen.
- 2 Goede introductie hierover zie P. SANDS, *Lawless World: America and the Making and Breaking of Global Rules*, London, Penguin, 2005; J. WESTRA, *International Law and the Use of Armed Force: The UN Charter and the Major Powers*, Abingdon, Routledge, 2007 and M. BYERS, *War Law: understanding international law and armed conflict*, Vancouver, Douglas & McIntyre Ltd., 2005.
- 3 S/RES/1441 (2002).
- 4 Voor relaas van gezamenlijk perscommuniqué zie Sally BOLTON, "UN war doubters unite against resolution", *Guardian*, 5 maart 2003.
- 5 Meer algemeen over de discussie naar juridische legitimiteit voor de inval in Irak zie William H. TAFT IV & T.F. BUCHWALD, "Preemption, Iraq, and International Law", *The American Journal of International Law*, 2003, 97 (3), pp. 557-563; MYA ZIECK & JJP WIELINK, "Veiligheidsraadresolutie 1441 en de vraag naar de rechtmatigheid van unilateraal militair geweld tegen Irak", *Nederlands Juristenblad*, 2002, 45/46 (77), pp. 2240-2241; M. SAPIRO, "Iraq: the shifting sands of pre-emptive self-defense", *The American Journal of International Law*, 2003, 97 (3), pp. 599-607 en P. MCLAIN, "Settling the score with Saddam: resolution 1441 and parallel justification for the use of force against Iraq", *Duke Journal of International and Comparative law*, 2003, 13 (1), pp. 233-292.
- 6 Zie voor transcript van telefoonconversatie Straw en Goldsmith www.iraqinquiry.org.uk/media/43505/doc_2010_01_26_11_03_33_493.pdf.
- 7 Dit advies van 7 maart 2003 werd gelekt in de pers wat leidde tot een officiële publicatie op 28 april 2005. De geheime versie is te lezen op http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/28_04_05_attorney_general.pdf.
- 8 Advies Lord Goldsmith, 17 maart 2003. In te zien in "A Case for War", *Guardian*, 17 maart 2003.
- 9 Reeds in zijn eerste rapport vermeldde hij deze redenering, maar besloot dat deze niet zeker gestaafd kon worden door de feitelijke bewijzen voorhanden. Voor een alternatieve juridische basis voor de inval, zie volgend artikel van de fel gecontesteerde jurist die de regering Bush bijstond: John WOO, "International Law and the War on Iraq", *The American Journal of International Law*, 2003, 97 (3), pp. 563-576.
- 10 S/RES/678 (1990).
- 11 S/RES/687 (1991).
- 12 Dit werd aangestipt door Publieke Aanklager Goldsmith zelf in zijn geheime rapport van 7 maart. Zie: http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/28_04_05_attorney_general.pdf.
- 13 Ambassadeur John Negroponte, Algemene Vergadering, Verbatim rapport, vergadering 4644, 8 november 2002 en Ambassadeur Jeremy Greenstock, Algemene Vergadering, Verbatim rapport, vergadering 4644, 8 november 2002.
- 14 J. ORANJE, "Buitenlandse Zaken hield kritisch Irak-advies achter; Juridische onderbouwing van politieke steun aan Amerikaans-Britse inval zorgde in 2003 voor strijd op ministerie", *NRC Handelsblad*, 17 januari 2009.
- 15 BZ, DJZ/IR/00195. Memorandum van Dienst Juridische Zaken aan de minister via Directeur Generaal Politieke Zaken en de Secretaris Generaal, *Irak – juridische onderbouwing geweldgebruik zonder tweede resolutie*, 13 maart 2003, kenmerk: DKZ/IR/2003/96.
- 16 Het eindrapport werd in 2010 gepubliceerd. Commissie van onderzoek besluitvorming Irak, *Eindrapport Commissie van onderzoek besluitvorming Irak*, Amsterdam: Boom, 2010 (*Rapport Davids Commissie*).
- 17 Voor mandaat zie www.publications.parliament.uk/pa/cm/200809/cmhansrd/cm090615/debtext/90615-0004.htm.
- 18 T. WHITEHEAD, "Large parts of Iraq inquiry to be heard in public", *The Daily Telegraph*, 23 juni 2009.
- 19 Besluit van 6 maart 2009, nr. 3075101 houdende instelling van een commissie van onderzoek.
- 20 Getuigenverhoor Lord Goldsmith, Iraq Inquiry, 27 januari 2010. Zie www.iraqinquiry.org.uk.
- 21 Opening statement Chilcott, Iraq Inquiry, 30 juli 2009. Zie www.iraqinquiry.org.uk.
- 22 Er wordt in dit artikel vooral verwezen naar de getuigenissen van Jack Straw op 21 januari 2010, Tony Blair op 29 januari 2010, Gordon Brown op 5 maart 2010 en Lord Goldsmith op 27 januari 2010. Zie www.iraqinquiry.org.uk.
- 23 Voor de volledigheid: Gordon Brown stelde dat hij zijn steun had gegeven aan de inval om zo de wil van de internationale gemeenschap af te dwingen. Daarmee gaven de toenmalige buitenland minister, huidig premier en toenmalig Chancellor en de toenmalige premier drie verschillende redenen voor de inval.
- 24 Dit wordt ook wel eens de Blair-doctrine genoemd. Blair stelde in een speech in 1999 dat militaire acties op basis van een humanitaire catastrofe mogelijk was volgens internationaal publiekrecht. Speech Tony Blair, Chicago economic club, 23 April 2009. Zie: <http://www.econclubchi.org>.
- 25 Commissielid Van Walsum maakte hierbij echter een uitdrukkelijke kanttekening. Hij sloot zich aan bij de conclusie dat de corpustheorie geen uitdrukkelijke basis vormde in het volkenrecht voor de inval, maar stelde dat bij dergelijke vraagstukken de regering zich niet enkel moet laten leiden door internationaal recht maar ook de eisen van de internationale politiek, meer bepaald het algemeen belang van proliferatie. Zie bedenkingen commissielid Van Walsum, *Rapport Davids Commissie*, p. 270.
- 26 *Rapport Davids Commissie*, pp. 271-273.
- 27 Getuigenverhoor Elizabeth Wilmschurst op 26 januari 2010 en Getuigenverhoor Michael Wood op 24 november 2009 en 16 januari 2010.
- 28 De vorige onderzoeken bestonden uit 2 onafhankelijke commissies (de Hutton Inquiry, de Butler Inquiry) en 2 parlementaire commissies (Intelligence and Security Committee en Foreign Affairs Select Committee).



The role of the International Telecommunication Union

door Jamal SHAHIN¹

Introduction

The global telecommunications sector, and its associated policy environment, has been subject to remarkable upheaval in recent decades. Throughout these reconfigurations of the very backbone of the global communications network, one institution has managed to survive, evolve and continue functioning: the International Telecommunication Union (ITU). Originally established in 1865, it emerged as the outcome of an agreement between twenty European states, and was set up to ensure standardisation of international telegraph networks between its signatory members. However, nearly 150 years after its conception and over sixty years since it became a UN agency, the ITU plays an important role in the international telecommunications regime. However, the ITU has faced challenges from global developments as its core tasks have seemingly dissipated into the ether.

These challenges have emerged on three fronts. Firstly, digital technologies such as the Internet emerged outside of formalised institutional structures, and weakened the position of the ITU as a key actor in management and supervision of communications networks. Secondly, the omnipresent nature of digital communications networks has led other global institutions to engage in policymaking towards the new information infrastructure. Finally, antagonism from certain actors (notably the United States of America) towards the ITU as an institution led to a concerted effort to keep ITU involvement in the new infrastructure at bay. These arguments against the ITU have generally revolved around the outputs of the ITU, which are considered to be mainly regulatory and treaty-based: the dominant contemporary discourse arguing that these structures do not fit well with the new telecommunications environment, which is a liberalised, market-driven playing field making use of dynamic technologies that cannot easily be regulated in the traditional sense. All of this has led to a debate about the function and utility of the ITU as the central player in managing the new global information infrastructure.

These questions are outlined below in this article, which will first provide a brief summary of the ITU's operations and will then go on to describe the evolution of the telecommunications sector in recent years. Then the article will describe how these developments have challenged the ITU's role as a key player in the governance of the international telecommunications regime. The article will end with a brief description of the prospects for the ITU in the future governance of international telecommunications, especially looking towards its focus on developing countries.



Brief introduction to the ITU

The ITU is “committed to connecting the world.” In total the ITU has over 800 staff members based in Geneva and in eleven field offices across the world. It became a UN agency in 1947, and its mandate can be described as that of playing a role in carrying out three main tasks:

1. managing the international radio-frequency spectrum;
2. maintaining standards for telecommunications services;
3. ensuring access to ICT for the developing world.

These three main tasks are carried out in three different Sectors: Radio (ITU-R), Telecommunications Standardisation (ITU-T) and Development (ITU-D). Within these three areas, the technical aspects



of the ITU's work are carried out through working parties, and the policy-related aspects of its work are discussed by member states at plenipotentiary conferences every four years. The ITU has a General Secretariat based in Geneva, which carries out most of the administrative work for the institution, and an Administrative Council, composed of a number of countries from different regions across the world. A total of 46 countries are represented on the Administrative Council, which works between plenipotentiary conferences to ensure the smooth operation of the ITU with regards to policy objectives.

The ITU now focuses on its main mandate: "connecting the world", and deals with this in specific areas through its three Sectors. These areas include standards for mobile telephony, broadband communications, and unique numbering systems for telephones to be mapped on to Internet addresses (ENUM). It carries out most of its work in Study Groups, which sometimes work in collaboration with other organisations; for example the ENUM initiative is carried out in collaboration with the Internet Engineering Task Force. The Union also provides concrete support to the developing world, through enhancing capacity and support for development of infrastructure. It also organises several World Fora on issues such as Telecommunications Policy and Radio Development, and was the key organiser of the World Summit on the Information Society (WSIS), and continues to play a role in the follow up to that initiative, the Internet Governance Forum (IGF).

Although the structure of the ITU is not unique to international organisations, the ITU has played a rather particular role as a body in the UN system. Despite the fact that relatively little attention has been paid to the ITU's role in the international telecommunications regime, all literature on the organisation appears to focus on these key specificities of the ITU, which can be summed up in five main points.² Firstly, the ubiquitousness of telecommunications infrastructures across the world and the flexible and divergent nature of the telecommunications policy environment globally have meant that its mandate has always been rather flexible. Secondly, the membership structure of the ITU is rather unique. It has involved third parties that are not voting members in its work. These 'sector members' are composed of different types of actors, from the European Commission to telecommunications providers themselves (see below for more on how this membership structure has evolved). Thirdly, the term 'Union' in the ITU's name is a reflection of the

nature of the organisation, which is supposed to have a very thin secretariat, and to simply act as a forum for collaborative work and common decision making.³ This has evolved over the years: within the General Secretariat, a unit was created in 1992 to deal with issues of strategy and policy planning across the entire ITU. Fifthly, the ITU is involved in semi commercial activities, through its TELECOM conferences that regularly take place on a global and regional level. Finally, the ITU is older than most organisations, particularly in this specific sector. This age and experience as not always been a useful asset for the organisation in this highly dynamic and metamorphosed sector, as will be shown below.

Evolution of the telecommunication sector

International ICT networks are not new. Radio was used to transmit information across national boundaries long before the development of the Internet. Neither are the interactive services that have caused many of the regulatory challenges for national and global institutions new: the telephone, Teletext, Videotex, and Minitel all exhibit properties of interactivity in varying degrees. Mattelart provided a general discussion of the role and impact of communications technologies of political organisation.⁴ His analysis shows that almost all communication technologies have complex relationships with policymaking and governance mechanisms. The developments that are occurring today with the Internet are also issues that have been discussed with the advent of other technologies in the past.⁵ The telephone⁶, television⁷, and even the railways have all presented society of their time with similar challenges and opportunities. In events that were to be replicated almost 150 years later, Flichy⁸ notes how commercial interest proved to be the driving element in uptake of the electric telegraph, and similarly, Standage shows the way in which the Victorian Internet – the telegraph – developed in and was developed by Victorian society.⁹ Zacher, amongst a few others, traces the development of the International Telecommunication Union (ITU), established to ensure the smooth development of international telegraph traffic.¹⁰

What is new in this environment is the emergence of digital technologies. The process of digitalisation started in the late 1960s, and has resulted in the convergence between media, communications and other services. This has led to questions over allocating jurisdiction for regulatory bodies: at what point



should regulation of technology standards also cover issues pertaining to, for example, personal data; in which forum should this be discussed (one relating to trade and services or one relating to technical standards), and at what level should decisions be taken (national, regional, or global)?

As well as the evolution in digital technology, a second, related, factor that has contributed towards the evolution of the telecommunications sector has been the structure of the market. From the late 1960s onwards, the traditional monopolies in the field of telecommunications were no longer able to justify their complete control over means of communication between individuals and across boundaries: new actors emerged and a political ideology developed that encouraged (and indeed obliged) states to liberalise their basic telecommunications services. This is, in part, recognition that telecommunications services shift from being solely a public utility to becoming a commercial activity.¹¹ Computing technology and telecommunications technology had been treated separately in commercial terms, but the convergence of these two sectors into the information processing industry had produced a “dramatic industrial restructuring”¹², recognised – but not acted upon – by governments and corporations alike since the late 1960s. Forrester uses the example of AT&T to justify his claim “it was increasingly apparent to everyone that the old PTT-style monopolies were no longer appropriate to the modern world.”¹³

The liberalisation agenda that responded to and encouraged this restructuring was quickly taken up by many other countries across the world, primarily through activity at the global level in the GATT/WTO. This is in stark contrast to the history of the early development of other communications technologies such as the Internet, which have shown that support from government funding on both sides of the Atlantic Ocean was forthcoming.¹⁴ The new deregulationist agenda adopted by governments during this period actively discouraged participation by public administrations in the future development of the Internet.¹⁵ This included international organisations that felt (as their members did) that national governmental action was not capable of governing the developing Information Society. However, sources familiar with the ITU concur that regulation is almost always best carried out at the national level, but there are a small number of issues where international cooperation between regulators is essential.

Challenges to the ITU

As we see above, global communications technologies have dramatically evolved in recent years, leaving most national, regional and international policy far behind. Convergence of the technologies which disseminate information and enable communication have fundamentally changed the environment in which the dominant political institutions involved in the issues operate, and have provided opportunities for new institutions to emerge which provide competition to established ones. Similarly, the lines between communication and information have become increasingly blurred. As a consequence, political institutions are under pressure to evaluate their roles as representatives of and for society. Thus, the fundamental structure of political institutions is also in flux, with a variety of pressures from different forces being placed upon them. Global governance institutions, such as the ITU have found themselves in an environment where their original mandate has become somewhat outdated or perhaps even rendered unnecessary due to other parties ‘hijacking’ roles and tasks for themselves. Not only has the ITU had to come to terms with new technologies, they have also had to share this policy space with new actors.

The easiest way to show how these challenges have resonated through the ITU is to look at how the Union itself has tried to deal with them. This can be done by a cursory glance at the topics raised at the ITU’s plenipotentiary conferences. These meetings for all ITU members take place every four years, and provide the opportunity to discuss the policy and organisational issues that are pertinent to the Union.

The 1989 plenipotentiary conference in Nice introduced the topic of ITU reform in order to ensure ‘fit’ for the 21st century. This marked the beginning of a lengthy process that was to be brought to an end nine years later (1998) in Minneapolis. In the years between, many different activities to bring the institution ‘up to date’ were undertaken, with varying results. In 1992, an ‘additional plenipotentiary conference’ in Geneva updated the structure of the ITU, and created the three Sectors we see today, and also introduced the Strategy and Policy Planning unit. The ITU held its 1994 plenipotentiary conference in Kyoto. At this meeting, membership of the ITU for non-governmental organisations and private corporations was assessed. The subject of Sector membership in the ITU (which had been introduced as a topic in Nice) was again raised, as the section written above describes how the balance between



governments and other actors in the international governance of the telecommunications sector had been shifting. Sector members are persons or bodies that wish to participate in ITU activities in a particular sector (ITU-T, -R or -D), but cannot have the full membership (i.e. voting) rights of nation states. The European Commission has been a sector member since 1996. This membership structure has consequences for the functioning of the ITU as well as implications for governance of the telecommunications regime as a whole: it shifts the focus of the activities of the Union from debates solely about public infrastructures and the public utility function of telecommunications, to that reflecting the state of play in the global telecommunications sector. As a result of these deliberations, the ITU now has three different types of members: Full, Sector, and Associate. Associate members have the right to work in specific study groups.

During this period of internal reform and inward looking activity to enhance the relevance of the ITU for its members, the ITU was also trying to find how it could contribute towards the broadening scope of global policy in telecommunications. This was raised in Kyoto as one of the key objectives of the ITU reform process. Kyoto saw the ITU adopt a 'policy mission' and the necessary structures in-house to support this mission. Part of this led to new ways of thinking how the ITU could contribute to policy-making in this dynamic environment, and led to the emergence of some interesting attempts at innovation towards policy making. The ITU was to propose the concept of 'voluntary multilateralism'.¹⁶ Voluntary multilateralism specifically was used to describe the manner in which 57 various organisations had signed a Memorandum of Understanding (MoU) on the development of the Internet's infrastructure. This MoU had been, in part, coordinated by the ITU, but did not require the traditional treaty-making activities traditionally ascribed to international organisations. This was the ITU's attempt to become a more flexible and dynamic organisation itself, allowing and encouraging its members to enter into regimes such as that signified by the MoU, rather than obliging members international agreements which would require the agreement of states.¹⁷ This new form of governance has been most associated with the debates around control of the critical infrastructure underlying the Internet: the controversial emergence of ICANN, which is in a sense the complete opposite of the ITU, has been detailed elsewhere.¹⁸ The 1998 plenipotentiary conference, hosted in Minneapolis, was supposed to bring an end to

the ITU reform process, which was being completed under the banner of the 'ITU-2000' initiative.

External challenges

The ITU has also had to face challenges from external factors. Firstly, there is the conflict between different types of organisations (commercial, governmental, and international organisation) over jurisdiction. Given the ITU's support for the OSI protocols, which were being developed by another international standards body (the ISO) and were considered as the 'intergovernmental organised' alternative to what has emerged as the current Internet standard (TCP/IP), the ITU has lost legitimacy in the area of Internet governance. This was compounded by its failed attempt to gather support from the U.S. Government for the IAHC-MoU, which provided an alternative to the Internet governance model eventually proposed by the Americans. Secondly, institutional competition amongst various international bodies also exists. Of note is the fact that the WTO took on the policy debate surrounding liberalisation of basic telephony services, and not the ITU. This institutional competition, which also involves regional standards bodies such as ETSI and CEN, is ameliorated by the existence of coordination bodies in many cases. Then, the internal conflict between sector members and the member states has also been noted by people familiar with the ITU.

Regional actors such as the European Commission, despite being strong supporters of the ITU (and having supported the ITU in its attempts to organise the IAHC-MoU) also have certain issues with the Union. A European Commission official claimed that in 2003 the European Commission (as a Sector member) contributed around €3.2 million to the organisation's annual budget, which is more than most member states, but did not have the capacity to influence the direction of the Union as a whole. In order to put this into context, the ITU's total budget for 2008-2009 was \$277 million. Despite this extra funding, the Commission, or any other Sector Member, does not have the voting rights of the member states and cannot directly participate in the plenipotentiary conferences or on the Administrative Council. Furthermore, between the European Commission and the ITU there exist differing opinions as to the effectiveness of the Commission's participation, with Commission members claiming that their participation is highly effective, with ITU staff believing that this is an overstatement.



Is a UN agency the right body to govern the global telecommunications environment?

Despite the specificities of the ITU, and its peculiarities which make it rather different from our standard UN agency model, there remain critics who would state that there is little need for any sort of UN or other intergovernmental agency to be involved in the global governance of the international telecommunications regime. This has been accepted – to some degree – by the ITU and other UN bodies themselves, who have opened up to civil society movements, for example through the WSIS and subsequent IGF process. In terms of how to approach this from a broader understand of what ‘institutional setup’ is most appropriate for the global telecommunications environment, we can look to Ruggie, who discussed the international responses to management of technological developments and described the processes of international regime formation and international organisation as products resulting from the interactions between science and politics on the one hand, and collective response and national control on the other.¹⁹ In the telecommunications sector, given the high levels of cognitive interdependence, particularly between states with advanced national digital networks and the perceived futility of national regulation, an international response can be seen as a logical and indeed possibly the only proposition.

This international response, according to Ruggie, can be formulated in three different ways: through epistemic communities, international regimes and international organisations.²⁰ Epistemic communities are created when “no state goes out of its way to construct international collective arrangements”²¹, such as those seen during the early stages of the growth of the Internet (prior to the ‘boom’ period of the 1990s). The ITU, as an international organisation, has of course gone beyond this, but has been battling with how to deal with the essentially dynamic nature of the field, whilst trying to maintain its existence and continued relevance in the field. The new global telecommunications environment, led by markets and driven by principles that would be completely alien to the people who set up the ITU in 1865, would appear to have no need for an intergovernmental body with antiquated decision making structures and political limitations. The reality is, however, that this image of the ITU is not entirely accurate, and that it does serve a purpose as a coordinating arena for work in the field of stan-

dardisation. So actually, we can look at the ITU as a different ‘sort’ of UN agency. In this sense, it is a hybrid institution which sometimes reveals itself to be a legitimising force for activity amongst and between Member States (particularly in the areas of development politics), and at other times shows itself to be a dynamic forum for standards coordination, through its work in the various Study Groups that it manages.

The Future for the ITU

The ITU itself has faced major challenges to its position in recent years, particularly due to the growth in digital technologies and the shifts in global governance that this has encouraged. This has generated a divergence in opinion as to the appropriateness of the ITU as an institution capable of managing the dynamic global telecommunications environment. The ITU has been strongly criticised, particularly in relation to the development of Internet governance mechanisms that were being discussed and developed at the end of last century. It also faces strong ‘competition’ from other standards bodies – such as the World Wide Web Consortium (W3C) and ICANN – that have emerged on the global scene since the Internet and the worldwide web have emerged as general purpose technologies.

Despite this, the ITU, a central player in the old ‘public utility’ telecommunications sector would seem to be well placed to act as a global leader in the new telecommunications environment, and had tried to move towards adopting that role, especially through its attempts at policy innovation in the field of Internet governance. Advocates of the institution refer to its now-not-so-novel membership structure of having voting members (Member States) and sector members, which enable technical issues to be separated from policy ones. As such, the ITU can be considered to be a unique partnership of governments and industry. Much of the work that the ITU carries out is indeed technical. Although this technical work is done by Sector and Associate Members, the work is done within the framework set by Member States and is formally approved by Member States. The policy work carried out by the ITU relates only to matters all governments agree should be coordinated at the international level. Therefore, the ITU plays a crucial global role in coordinating and executing policy in the telecommunication sector.

Despite this rather optimistic picture of the ITU’s



work, the position of the ITU in terms of global telecommunications policy does appear to be contested as has been shown above. Overlapping jurisdiction also seems to be a key challenge for the ITU as a body involved in developing standards for telecommunications. Finally, as a global and very broad forum, which contains many different interests and actors, the ITU does not seem to be the most effective arena for key actors to negotiate policy. One of the key areas where the ITU can make a change, and should probably continue to focus most of its attention, is in the developing world. As the Internet and other telecommunications tools become more and more pervasive in the developed world, one of the greatest threats to the process of development is that the digital divide becomes so entrenched that normalisation becomes impossible. The ITU has a key role to play in avoiding this scenario.

Notes

- 1 Postdoctoral Research Fellow, Vrije Universiteit Brussel, Institute for European Studies.
- 2 O.H. GANLEY, "International Communications and Information in the 1990s: Forces and Trends", *The Information Society*, 1992, 8 (2), 109-118; P. HUMPHREYS & S. SIMPSON, "Globalization, the 'Competition' State and the Rise of the 'Regulatory' State in European Telecommunications", *Journal of Common Market Studies*, 2008, 46 (4), 849-874; K. KIM & G.A. BARNETT, "The structure of the international telecommunications regime in transition: A network analysis of international organizations", *International Interactions*, 2002, 26 (1), 91-127; D.J. MACLEAN, "Open doors and open questions: interpreting the results of the 1998 ITU Minneapolis Plenipotentiary Conference", *Telecommunications Policy*, 1999, 23 (2), 147-158; D. MACLEAN, "The Quest for Inclusive Governance of Global ICTs: Lessons from the ITU in the Limits of National Sovereignty", *Information Technologies and International Development*, 2003, 1 (1), 1-18; S. SIMPSON & R. WILKINSON, "Regulatory Change and Telecommunications Governance: A Neo-Gramscian Analysis", *Convergence*, 2002, 8 (2), 30-51; M.W. ZACHER, "The Decaying Pillars of the Westphalian Temple: Implications for international order and governance", in J.N. ROSENAU & E-O CZEMPIEL, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, 58-101; M.W. ZACHER, "Capitalism, Technology, and Liberalization: The international telecommunications regime 1865-1998", in J.N. ROSENAU & J.P. SINGH, *Information Technologies and Global Politics: The Changing Scope of Power and Governance*,

- New York, SUNY Press, 2002, 189-210.
- 3 D.J. MACLEAN, "Open doors and open questions: interpreting the results of the 1998 ITU Minneapolis Plenipotentiary Conference", *Telecommunications Policy*, 1999, 23(2), 147-158.
- 4 A. MATTELART, *Networking the World: 1794-2000*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1998.
- 5 R. WILLIAMS, *The Politics of Modernism: Against the New Conformists*, London, Verso, 1996, 119-39.
- 6 I.D.S. POOL, *Technologies of Freedom: On Free Speech in an Electronic Age*, Cambridge, Mass., Harvard Belknap, 1983.
- 7 G. GRAHAM, *The Internet:// A Philosophical Inquiry*, London, Routledge, 1999.
- 8 P. FLICHY, *Dynamics of Modern Communication: The shaping and impact of new communications technologies*, London, Sage Publications, 1995, 42.
- 9 T. STANDAGE, *The Victorian Internet: The Remarkable Story of the Telegraph and the Nineteenth Century's Online Pioneers*, London, Phoenix, 1999.
- 10 M.W. ZACHER, "Capitalism, Technology, and Liberalization: The international telecommunications regime 1865-1998", in J.N. ROSENAU & J.P. SINGH, *Information Technologies and Global Politics: The Changing Scope of Power and Governance*, New York, SUNY Press, 2002, 191-93.
- 11 In reality the story is far more complex, as telecommunications services are generally market driven but with public service obligations.
- 12 T. FORRESTER, *High-Tech Society*, London, Basil Blackwell, 1987.
- 13 T. FORRESTER, *High-Tech Society*, London, Basil Blackwell, 1987, 87.
- 14 J. SHAHIN, "A European History of the Internet", *Science and Public Policy*, 2006, 33 (9), 681-693.
- 15 I. MAGAZINER, "The Framework for Global Electronic Commerce: A Policy Perspective", *Journal of Common Market Studies*, 1998, 51 (2), 527-38.
- 16 P. TARJANNE, "The Future Trend of Telecommunications Services and the Right to Communicate. In The 21st Century Global Information Society", Keynote Address, *The 21st Century Global Information Society*, Jakarta, 12 June 1997; P. TARJANNE, "Internet Governance: Towards Voluntary Multilateralism", Keynote Address, *Meeting of Signatories and Potential Signatories of the Generic Top Level Domain Memorandum of Understanding (gTLD-MoU)*, Geneva, 29 April 1997.
- 17 D. LOUNDY, "Obscure Experiment of Naming Domains", *Chicago Daily Law Bulletin*, 8 May 1997, 5.
- 18 J. SHAHIN & M. FINGER, "The operationalisation of e-governance", in *ICEGOV Conference Proceedings*, 2008.
- 19 J.G. RUGGIE, "International Responses to Technology: Concepts and Trends", *International Organization*, 1975, 29 (3), 558.
- 20 *Ibid.*, 569-74.
- 21 *Ibid.*, 570.



De EU, België, Vlaanderen en de VN: Toespraak van de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken, de heer Steven VANACKERE, voor de 13de sessie van de Mensenrechtenraad

Van 1 tot en met 26 maart 2010 kwam de Mensenrechtenraad in Genève bijeen voor alweer zijn 13de sessie. In zijn korte bestaan is de gewoonte ontstaan om de voorjaarssessie van de Mensenrechtenraad te openen met een zogenaamd 'High-Level Segment', zodat staatshoofden en regeringsleiders die dit wensen, de kans krijgen om de Mensenrechtenraad toe te spreken. De Belgische minister van buitenlandse zaken, Steven Vanackere, maakte van deze gelegenheid gebruik om meteen op 1 maart zijn visie uiteen te zetten. Hieronder volgt de Nederlandse vertaling van zijn toespraak.



Mijnheer de Voorzitter,
Mevrouw de Hoge Commissaris,
Excellenties,
Dames en heren,

In naam van de Belgische regering associeer ik mij met diegenen die hun gevoelens van sympathie en medeleven hebben uitgesproken met de Chileense bevolking die lijdt onder de gevolgen van de recente aardbeving.

Het is voor mij een eer om aanwezig te zijn bij de opening van de dertiende zitting van de Mensenrechtenraad en de gelegenheid te hebben om, als Minister van Buitenlandse Zaken van België, met u mijn visie te delen over de bescherming en bevordering van de mensenrechten en de centrale rol die Mensenrechtenraad hierbij vervult.

Het engagement van België om deze jonge instelling ten volle te ondersteunen is de reden waarom mijn land zich inzet als lid van de Raad en de reden waarom ik u vandaag nogmaals wil danken voor de verkiezing van de Belgische Permanent Vertegenwoordiger tot uw Voorzitter.

Mensenrechten zijn universeel, ondeelbaar en gemeenschappelijk aan alle regio's en culturen ter wereld. Zij zijn vastgelegd in de UNIVERSELE Verklaring over de Rechten van de Mens en de daaropvolgende Mensenrechtenverdragen. ALLE lidstaten van de Verenigde Naties zijn het engagement aangegaan om de mensenrechten na te leven, te beschermen en te bevorderen. Behoort de wens om niet opgesloten of gemarteld te worden, of als persoon een volwaardig leven uit te bouwen, gevoed en gehuisvest te zijn, immers niet tot de universele natuur en waardigheid van ieder mens?

De Universele Verklaring is de meest vertaalde tekst ter wereld. Het is onze gemeenschappelijke taak om er effectief uitvoering aan te geven, zowel multilateraal en regionaal als nationaal. Onze zorg om de mensenrechten moet



verder gaan dan woorden en plechtige verklaringen. Mensenrechten verdienen meer dan lippen dienst van diplomaten en politici. Reeds in een van zijn eerste jaarrapporten heeft Amnesty International onderlijnd dat: *Until such time as every government observes every Article of the Universal Declaration it will remain a symbol of our potentialities and an indictment of our failures*. Onze zorg om de mensenrechten moet ook een kwestie zijn van daden en de uitvoering van onze beloften en verplichtingen.

De creatie van de Mensenrechtenraad en het instrumentarium waarover de Raad beschikt, was een belangrijke stap naar meer effectiviteit, meer doeltreffendheid in de bescherming en de promotie van mensenrechten. Ik wil alle leden van de Raad, nu en later, oproepen in deze richting verder te werken.

Met dit doel voor ogen moeten we bereid zijn de beschikbare instrumenten kritisch te bekijken en gezamenlijk na te gaan hoe we ze effectiever kunnen maken. In het mensenrechtenbeleid moeten *benchmarking* en *review* sleutels zijn voor concrete resultaten.

Een belangrijk instrument in de beoordeling van mensenrechtensituaties is inderdaad het 'Universeel Periodiek Onderzoek' ('Universal Periodic Review'). We moeten ervoor zorgen dat de aanbevelingen van dit mechanisme beter geïmplementeerd en opgevolgd worden. De 'Bijzondere Procedures' en 'Onafhankelijke Experts' zijn kostbaar als de 'ogen en oren' van de Raad. Zij dienen autonoom en objectief hun werk te kunnen doen. Het instrument van de klachtenprocedure blijft de belangrijkste toegang voor slachtoffers van mensenrechtenschendingen naar de Raad toe en de Verdragscomité's zijn een onontbeerlijke bron van expertise. De samenwerking met het Bureau van de Hoge Commissaris voor Mensenrechten dient in complementariteit te gebeuren en te zorgen voor een versterking van onze activiteiten.

Het succes van de Mensenrechtenraad hangt af van ons gezamenlijk engagement en onze gedeelde verantwoordelijkheid om het mandaat uit te voeren dat de Algemene Vergadering ons heeft verleend. De Raad moet zich kunnen buigen over alle mensenrechtenaangelegenheden en -situaties, waar ze zich ook voordoen. In dit verband deed Professor Françoise Hampson de volgende terechte en pertinente uitspraak: *Silence is the best friend of States that violate Human Rights*.

Ik heb zojuist gepleit voor meer effectiviteit van ons mensenrechtenbeleid. Maar laten we daarbij de universaliteit niet uit het oog verliezen. Een pleidooi voor universele mensenrechten verliest geloofwaardigheid en slagkracht als we er selectief mee omgaan. Ook wanneer landen partners zijn – strategisch, economisch of anderszins – moeten zij open kunnen staan voor een wederzijdse en desgevallend kritische dialoog over mensenrechten. Zoals de Hoge Commissaris voor Mensenrechten zojuist terecht zei: *We must avoid falling back on regional reflexes*.

Op gelijkaardige manier zou ook de geloofwaardigheid van de Mensenrechtenraad zwaar op de proef worden gesteld als we er niet in slagen specifieke landensituaties of thematische dossiers op een open en respectvolle wijze binnen de Raad te bespreken.

Onze inzet voor de waardigheid en de rechten van ieder mens ligt niet alleen in ons pleidooi en onze inzet voor een effectieve Raad, maar ook in onze nationale prioriteiten. Ik bevestig het Belgische engagement voor de strijd tegen alle vormen van discriminatie zonder onderscheid. Onze actieve deelname aan de onderhandelingen over de Verklaring en het Actieprogramma van Durban in 2001 en de Durban-herzieningsconferentie vorig jaar is daarvan getuige. Wij steunen de werkzaamheden van Hoog Commissaris mevrouw Pillay op dit terrein. We waarderen ten zeerste dat zij de strijd tegen alle vormen van discriminatie in haar strategisch plan voor de volgende twee jaren heeft opgenomen.

De strijd tegen discriminatie kent niet alleen successen. We moeten op de hoede zijn voor evoluties die achteruitgang betekenen. In die optiek moet onder andere de zorgwekkende tendens tot criminalisering van seksuele geaardheid in verscheidene landen onze hoofdbekommernis zijn.

We hopen dat deze zitting van de Raad gepaste antwoorden zal vinden op de conclusies van de Durban-herzieningsconferentie die vragen om actie tegen intolerantie en oproepen tot haat. Alle vormen van discriminatie, racisme en haat zijn schendingen van de universele mensenrechten. Staten moeten hierbij streven naar evenwicht tussen het recht op vrije meningsuiting en de religieuze vrijheid.

Van het thema 'strijd tegen discriminatie' wil ik gebruik maken om een prioriteit van de Belgische buitenlandse politiek te onderstrepen, met name *gender* en vrouwenrechten. Dit jaar vindt de tiende verjaardag plaats van de



VN-Veilighedsraadsresolutie 1325 over Vrouwen, Vrede en Veiligheid. Wij moeten deze gelegenheid aangrijpen om een nieuw momentum te geven aan deze thematiek en werk te maken van de verbetering van de mensenrechten van vrouwen in gewapend conflict. Ik wil hier graag de woorden van voormalig VN-Secretaris-Generaal Kofi Annan aanhalen; hij zei dat vrouwen als geen ander de tol van conflicten kennen, en dat vrouwen beter in staat zijn dan mannen om conflicten te voorkomen en op te lossen. We zullen de vrede en de mensenrechten in grote mate bevorderen als we erin slagen de rol van vrouwen te versterken bij de beslissingen en de acties rond vredeshandhaving en wederopbouw na conflicten.

In het kader van het Belgisch Voorzitterschap van de Europese Unie in de tweede helft van dit jaar willen wij met enkele evenementen – in Brussel, Genève en New York – de tiende verjaardag van Resolutie 1325 in het voetlicht plaatsen, met aandacht voor de drie pijlers van de resolutie, met name protectie, preventie en participatie.

Dit jaar is er ook de dertigste verjaardag van het VN-Vrouwenrechtenverdrag. Ik wil bij die gelegenheid alle lidstaten oproepen hun reserves bij dit verdrag te herzien opdat het verdrag zijn volledige uitwerking kan krijgen.

Een derde belangrijke verjaardag dit jaar betreft het Verdrag voor de Rechten van het Kind, dat twintig jaar geleden werd aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Hiermee heeft de internationale gemeenschap erkend dat kinderen, zowel jongens als meisjes, individuele dragers zijn van mensenrechten, en bescherming, respect en verzorging verdienen. Het belang van het kind dient steeds voorop te staan; geen enkel kind mag gediscrimineerd worden. Kinderen hebben het recht gehoord te worden in elke aangelegenheid die hen aanbelangt. Dit Verdrag is een belangrijke stap vooruit. Toch moeten we vandaag vaststellen dat onrecht tegen kinderen blijft bestaan in de vorm van geweld, seksueel misbruik en uitbuiting, handel in kinderen en kinderarbeid, en discriminatie tegen meisjes, gehandicapte kinderen en kinderen uit minderheidsgroepen.

We kijken uit naar het debat in de Raad over een Optioneel Protocol bij het Verdrag, dat een individuele klachtprocedure zou instellen voor schendingen van de kinderrechten. België steunt de groeiende consensus om dit instrument te ontwikkelen.

België kijkt ook uit naar een open debat met de rapporteurs van de Raad bevoegd voor antiterrorisme, foltering en willekeurige opsluiting. Het is immers een taak van de Mensenrechtenraad om onze gemeenschappelijke strijd tegen terreurdaden te plaatsen binnen het kader van de naleving en de bescherming van de mensenrechten. Vrijheid en veiligheid zijn geen tegengestelde doelen of waarden. Ze zijn complementair en wederzijds versterkend.

Het is juist door een effectieve bestrijding van het terrorisme, met volledig respect voor de universele mensenrechtenstandaarden, dat een rechtstaat zijn interne en externe veiligheid kan versterken. Zware schendingen van de mensenrechten ten voordele van veiligheidsoogmerken op korte termijn riskeren de fundamentele waarden van onze samenleving en onze gemeenschappelijke weerbaarheid tegen de terroristische dreiging te ondermijnen.

Mijnheer de Voorzitter,
Mevrouw de Hoge Commissaris,
Excellenties,
Dames en heren,

Ik wil mijn tussenkomst niet afsluiten zonder de betrokkenheid van de civiele maatschappij bij de realisatie van onze doelstellingen te vermelden en toe te juichen.

Staten dragen de eerste verantwoordelijkheid voor het respect van de mensenrechten van hun burgers. Staten moeten hierbij de niet-gouvernementele organisaties, die opkomen voor de mensenrechten, als partners kunnen zien. De gewezen Voorzitter van de Raad, Ambassadeur Uhomoibhi, noemde hen zelfs de *Constituency of the World*.

De Mensenrechtenraad kan alleen effectief zijn door ook naar hen te luisteren en hen te betrekken bij uw werkzaamheden.

Ik dank u voor uw aandacht.



In de kijker:

UNTOC: het sterkste universeel wapen tegen mensenhandel en mensensmokkel vandaag?

door Yasmin VAN DAMME & Wendy DE BOND¹

Naar aanleiding van het Crime Congress, op initiatief van UNODC gehouden tussen 12 en 17 april 2010 in Brazilië, buigt deze bijdrage zich over de houdbaarheid van de sterke band tussen UNTOC, de VN Conventie tegen transnationaal georganiseerde misdaad en diens protocollen over mensenhandel en mensensmokkel. De vraag rijst in welke mate mensenhandelaars en mensensmokkelaars buiten de door UNTOC getrokken lijntjes kleuren en ook opereren buiten de definitie van transnationaal georganiseerde criminaliteit. In het verlengde daarvan rijst de vraag in welke mate de nauwe verbondenheid van de protocollen met een rond transnationaal georganiseerde criminaliteit opgevat moederverdrag, een efficiënte internationale aanpak van de fenomenen in de weg staat. Hoewel er rek zit op de vereiste van 'transnationaal georganiseerde criminaliteit' alvorens de instrumenten van toepassing zijn, kan niet anders dan besloten worden dat een herziening zich opdringt.

What's in a name

Voor een goed begrip van de argumentatie is het cruciaal de definitie van de drie centrale begrippen – zijnde georganiseerde misdaad, mensenhandel en mensensmokkel – in herinnering te brengen.

UNTOC², de VN Conventie tegen transnationale georganiseerde misdaad³, wordt universeel aanzien als zijnde het belangrijkste internationale juridische wapen in de strijd tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad. UNTOC definieert een georganiseerde misdaadgroep als volgt:

Een gestructureerde groep van 3 of meer personen, die een bepaalde tijd bestaat, met als doel één of meerdere ernstige misdrijven te plegen zoals bepaald in de Conventie, om direct of indirect vermogensvoordeel te behalen.

20

UNTOC wordt aangevuld door drie protocollen, gericht tegen specifieke manifestaties en gebieden van georganiseerde misdaad, nl. als eerste mensenhandel, als tweede mensensmokkel en als derde illegale wapenproductie en -handel.

Het Mensenhandel-Protocol⁴, is het eerste universeel bindende instrument met een universeel aanvaarde definitie van mensenhandel. Deze definitie beoogt bij te dragen tot eenvormigheid wanneer staten op nationaal niveau mensenhandel strafbaar stellen. Deze eenvormigheid zou efficiënte internationale samenwerking bij opsporing en vervolging in mensenhandeld zaken ten goede komen.

Het Protocol definieert mensenhandel als volgt:
Het rekruteren, deporteren, vervoeren, herbergen of ont-

vangen van personen door middel van bedreiging of gebruik van geweld of andere vormen van dwang, door ontvoering, door bedrog, door misleiding, door misbruik van macht of misbruik van een kwetsbare positie, of door het geven of ontvangen van betalingen of materiële voordelen om toestemming te krijgen van een persoon die de macht heeft over een ander persoon met uitbuiting als doel.

Uitbuiting houdt tenminste in de uitbuiting van de prostitutie van anderen of van andere vormen van seksueel misbruik, dwangarbeid of het verlenen van diensten onder dwang, slavernij of gebruiken vergelijkbaar met slavernij, dienstbaarheid of het verwijderen van organen.

Het Mensensmokkel-Protocol⁵ werd in het leven geroepen om het groeiende probleem aan te pakken van georganiseerde misdaadgroepen, die migranten smokkelen, vaak in voor hun 'cliënten' levensbedreigende omstandigheden en met torenhoge winstmarges voor zichzelf. In dit Protocol staat eveneens voor het eerst een universeel aanvaarde definitie van mensensmokkel te lezen. De intenties achter het Protocol waren de preventie van en strijd tegen mensensmokkel, de promotie van internationale samenwerking om het fenomeen aan te pakken, en de bescherming van rechten van gesmokkelde migranten.

Het Protocol definieert mensensmokkel als volgt:
Ter verwerving van een direct of indirect financieel of ander materieel voordeel ertoe bijdragen dat een persoon die er geen onderdaan van is, illegaal een lidstaat binnenkomt.

Omdat mensenhandel en mensensmokkel te pas en te onpas door elkaar gebruikt worden, is het van



enorm groot belang om het verschil tussen beide te herbenadrukken. Volgend schema verduidelijkt de 3 grote verschillen.

	Instemming	Uitbuiting	Grensoverschrijding
Mensen-smokkel	Vereist	Niet vereist	Vereist
Mensen-handel	Irrelevant	Vereist	Niet Vereist

De instemmingsvereiste, de uitbuitingsvereiste en het grensoverschrijdende karakter vormen de basis voor het onderscheid. Ten eerste is instemming vereist voor mensensmokkel, maar irrelevant voor mensenhandel. Wanneer het mensensmokkel betreft, heeft de migrant altijd ingestemd of toegestemd om gesmokkeld te worden, ook al verloopt de reis vaak in mensonterende of hachelijke omstandigheden. In het geval van mensenhandel daarentegen, hebben slachtoffers ofwel nooit ingestemd met hun situatie, ofwel hebben ze initieel wel ingestemd met bepaalde handelingen maar is die instemming betekenisloos geworden door het dwingend, misleidend of misbruikend gedrag van de mensenhandelaars. Ten tweede is uitbuiting niet vereist voor mensensmokkel, maar wel voor mensenhandel. Mensensmokkel eindigt van zodra de migrant zijn bestemming heeft bereikt: er geen periode van uitbuiting op de reis. Mensenhandel daarentegen duurt voort na aankomst op bestemming van de slachtoffers, voor de gehele uitbuitingsfase. Ten derde heeft mensensmokkel altijd een grensoverschrijdend element, terwijl dat bij mensenhandel niet noodzakelijk het geval is. Er is sprake van mensenhandel zelfs als slachtoffers van de ene locatie naar een andere binnen dezelfde landsgrenzen worden gebracht.

De rekbaarheid van de juridische band

Dat het Mensenhandel-Protocol en het Mensensmokkel-Protocol gehecht zijn aan het rond 'transnationaal georganiseerde criminaliteit' gecentreerde UNTOC, zorgt natuurlijk voor een sterke juridische band tussen de drie instrumenten. Desalniettemin, is het belangrijk om te onderstrepen dat, ook al zijn bovenvermelde protocollen 'supplementen' van UNTOC, dit niet betekent dat het gehele toepassingsgebied van de protocollen beperkt is tot gevallen van mensenhandel of mensensmokkel met een grensoverschrijdend aspect en waarin een georganiseerde misdaadgroep is betrokken. Gezien UNTOC gericht is tegen 'transnationale georganiseerde misdaad', be-

staat daarover logischerwijs wat verwarring. Art. 34.2 UNTOC zorgt voor aanzienlijk wat rek op de juridische band.

Art. 34.2 UNTOC schrijft voor in hoeverre het toepassingsgebied van de protocollen onafhankelijk is van dat van hun moederverdrag. De protocollen worden losgekoppeld van UNTOC voor wat het strafbaar stellen van mensenhandel en mensensmokkel op nationaal niveau betreft. Het artikel bepaalt namelijk dat betrokkenheid van een georganiseerde misdaadgroep en een grensoverschrijdend element geen voorwaarden zijn voor de strafbaarstelling van mensenhandel en mensensmokkel op nationaal niveau van de lidstaten. Dit betekent met andere woorden, dat lidstaten de vervolging en bestraffing van mensenhandel en mensensmokkel niet afhankelijk mogen maken van een georganiseerd en grensoverschrijdend element. Ter verduidelijking, gezien mensensmokkel altijd een grensoverschrijdend aspect inhoudt, geldt in deze enkel dat de criminalisatie ervan niet afhankelijk mag worden gesteld aan betrokkenheid van een georganiseerde misdaadgroep.

Het is daarentegen belangrijk om op te merken dat deze rek op de juridische band enkel en alleen geldt voor de strafbaarstelling op nationaal niveau. Er bestaat geen soortgelijke bepaling voor de andere in UNTOC opgenomen 'wapens' tegen mensenhandel en mensensmokkel. In de praktijk betekent dit dat bijvoorbeeld voor internationale justitiële samenwerking, uitlevering, confiscatie en wederzijdse rechtshulp geen verdragsbasis kan gevonden worden in UNTOC, tenzij voor die vormen van mensenhandel en mensensmokkel met een grensoverschrijdend én georganiseerde misdaadaspect.⁶

Bovendien, in Art. 4 Mensenhandel-Protocol/Mensensmokkel-Protocol, staat gestipuleerd dat tenzij anders bepaald, het toepassingsgebied beperkt is tot de preventie, opsporing en vervolging van de misdrijven die een grensoverschrijdend aspect hebben en wanneer een georganiseerde misdaadgroep erin betrokken is. Met andere woorden, tenzij anders is bepaald zoals het geval is voor de strafbaarstelling op nationaal niveau, is voor een op UNTOC gebaseerde aanpak van mensenhandel en mensensmokkel een grensoverschrijdend aspect en een georganiseerde misdaadaspect nodig.⁷

Het problematische karakter van de beperkte rekbaarheid op de juridische band tussen UNTOC en haar protocollen en de impact die de 'transnationaal georganiseerde criminaliteit'-vereiste heeft of de efficiënte aanpak van mensenhandel en mensensmokkel wordt pas duidelijk als aangetoond wordt dat mensenhandel en mensensmokkel geenszins een preroga-



tief van transnationale georganiseerde misdaadgroepen vormt.

Het 'georganiseerde' fenomenologische aspect van mensenhandel en mensensmokkel

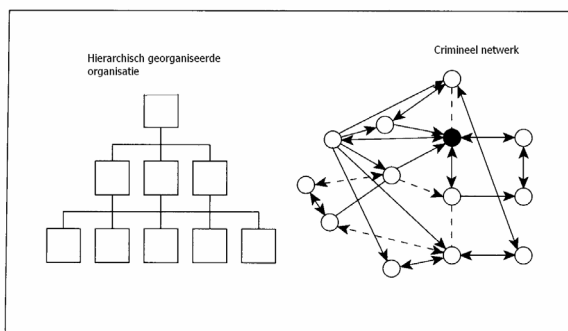
Onderstaande analyse spitst zich toe op de mate waarin criminele organisaties betrokken zijn bij mensenhandel en mensensmokkel, en op de mate waarin er ook betrokkenheid bestaat van actoren, die niet vallen onder de VN-definitie van een georganiseerde misdaadgroep. Het aspect grensoverschrijding, in de vorm van niet-grensoverschrijdende of interne mensenhandel (gezien mensensmokkel altijd grensoverschrijdend moet zijn), wordt hier buiten beschouwing gelaten.

Uit analyse is gebleken dat een enorme variatie bestaat in wie vandaag betrokken is bij mensenhandel en mensensmokkel. Niet alleen bestaat er een enorme variatie in het landschap van de georganiseerde betrokkenheid bij beide fenomenen, maar daarnaast is er ook een divers en vaak genegeerd landschap aan niet-georganiseerde betrokkenheid. Betrokken criminele organisaties kunnen op ontelbare verschillende manieren georganiseerd en gestructureerd zijn, waardoor er geen 'prototype van een criminele organisatie, betrokken in mensenhandel of mensensmokkel' bestaat. Bovendien is uit analyse gebleken dat de betrokkenen zeker niet per se deel uit moeten maken van een organisatie om succesvol te kunnen zijn in deze misdrijven. Individuele actoren en actoren uit het sociale netwerk van het slachtoffer of de migrant, vormen een even belangrijke groep in het geheel van betrokkenheid in mensenhandel en mensensmokkel.

der vast gestructureerde criminele netwerken bestaan. Het is zelfs overduidelijk gebleken uit analyse dat deze netwerkstructuren vandaag in veel grotere getale actief zijn in mensenhandel en mensensmokkel dan de traditionele maffiastructuren.

Deze netwerken bestaan uit vrij los met elkaar verbonden 'criminele specialisten', die elk hun eigen functie in de criminele operatie hebben. Deze personen zijn geen 'specialisten' in dat zij gespecialiseerd zijn in mensenhandel of mensensmokkel, zij zijn eerder gespecialiseerd in de vervalsing van documenten, het kennen van zwakke punten van grenscontroles, het hebben van connecties met omkoopbare autoriteiten, het bezitten van stripclubs of bordelen om verhandelde vrouwen heen te brengen, enz. Met andere woorden, elke functie of activiteit die uiteindelijk leidt tot een succesvolle mensenhandeloperatie of mensensmokkeloperatie, en de actor die de functie uitoefent, moet apart worden beschouwd als onderdeel van een crimineel mensenhandel- of mensensmokkelnetwerk.

Grafisch kunnen beide criminele organisatievormen als volgt worden voorgesteld:



De betrokkenheid van georganiseerde misdaadgroepen in mensenhandel en mensensmokkel

In de jaren '70, '80 en '90 was het vrij duidelijk wat moest worden verstaan onder een 'georganiseerde misdaadgroep' of 'criminele organisatie'. Groepen zoals de Cosa Nostra, Ndrangeta, de Colombiaanse kartels, de Aziatische triades, de Yakuza, enz. waren de best gekende sleutelfiguren op de criminele markten die toen werden gedomineerd door dergelijke machtige en sterk hiërarchisch georganiseerde groepen.

In de daarop volgende jaren, evolueerde dit criminele landschap langzaam maar zeker richting een van grotere variatie. Vandaag blijkt dat naast hiërarchisch georganiseerde, maffia-achtige groepen, min-

Eén factor bepaalt in welke mate en op welke wijze criminele organisaties betrokken zijn in mensenhandel en mensensmokkel, en meer in het algemeen op elke denkbare criminele markt. Deze factor bepaalt onder andere hoe een criminele organisatie is gestructureerd, hoeveel leden de groep telt, welke specifieke activiteit(en) worden uitgeoefend en op welke territoria de groep actief is. Deze factor is winst, en de maximalisatie daarvan. Elk mogelijk scenario van betrokkenheid van een criminele organisatie in mensenhandel is denkbaar, zolang dat bepaalde scenario maar datgene is dat het meest winst zal genereren in die specifieke omstandigheden. Georganiseerde misdaadgroepen zijn in dit opzicht georganiseerd zoals gelijk welke legale business, volgens de wetten van vraag en aanbod, risicominimalisatie en winstmaximalisatie. Zowel in mensenhandel als in men-



sensmokkel staat de betrokkenheid van georganiseerde misdaadgroepen vast. Het is daarentegen moeilijk en zelfs onmogelijk om vaststaande cijfers, statistieken, data, of een betrouwbare ratio georganiseerde/niet-georganiseerde betrokkenheid te bieden. Het staat al lang vast georganiseerde misdaad een moeilijk te onderzoeken fenomeen is, door zijn 'ondergrondse' en gesofisticeerde *modi operandi*, die erop gericht zijn om ontraceerbaar te zijn voor autoriteiten.

Niet-georganiseerde betrokkenheid in mensenhandel en mensensmokkel

□ Individuele betrokkenheid

Naast bewijs van betrokkenheid van georganiseerde misdaadgroepen in beide criminele fenomenen, bestaat ook aanzienlijk bewijs voor de betrokkenheid van actoren die niet onder de definitie van een georganiseerde misdaadgroep vallen. Deze betrokkenheid wordt vaak genegeerd, geminimaliseerd of ontkend in de analyse van mensenhandel of mensensmokkel, gezien het moeilijker verdedigbaar is dat één of 2 personen⁸ succesvol zouden kunnen zijn in een grootschalige mensenhandel- of mensensmokkeloperatie. Alle fases in dergelijke operaties vereisen samenwerking tussen een bepaald aantal actoren, een ketting van activiteiten of uit te oefenen functies, die soms zelfs tegelijkertijd moeten worden uitgevoerd. Vaak wordt ervan uitgegaan dat zulke grootschalige operaties per definitie meer dan 'één of twee personen' vereisen om alles tot een 'goed' eind te brengen.

Het is inderdaad zo dat individuele actoren een zeer lage kans hebben om met succes een grootschalige operatie te vervullen, maar er bestaat een significante hoeveelheid bewijs dat zij wél aanzienlijke successen boeken in kleinere operaties, met een enkele of een kleine groep slachtoffers of migranten als doelwit of cliënteel.

Zoals over het algemeen geldt, is het meeste bewijs van dergelijke individuele betrokkenheid te vinden in het gebied van mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting. Het is perfect mogelijk dat de rekrutering, het transport en de uitbuiting van een klein aantal slachtoffers geheel door één of twee criminelen wordt georkestreerd. Een specifiek geval van dergelijke individuele betrokkenheid in mensenhandel kan worden gevonden in de zogenaamde 'loverboy-methode'. Deze methode bestaat erin dat een man, meestal een jonge man, een meisje uitkiest en haar zodanig 'het hof maakt' dat zij blind verliefd op hem wordt, waarop zij hem gelijk waar naartoe volgt en

zich zelfs kan laten overhalen om zich te prostitueren en haar inkomsten aan hem af te staan. Soms wordt het meisje bij aankomst op bestemming eens zij is weggerukt uit haar vertrouwde omgeving, ook gewoon gedwongen om zich te prostitueren en in dienst van haar 'loverboy' te leven.

Een ander voorbeeld van vaak voorkomende individuele betrokkenheid in mensenhandel, kan worden gevonden in mensenhandel met het oog op de uitbuiting van huispersoneel. Dit is de moeilijkst te detecteren en minst begrepen vorm van mensenhandel, gezien het zich volledig achter gesloten deuren in huiselijke sfeer plaatsvindt. Er bestaat vandaag wel een significante verzameling bewijs van individuen, die eigenhandig onder valse voorwendsels huispersoneel rekruteren, bijvoorbeeld door een goede job als *nanny*, *au pair*, schoonmaakster, ... te beloven en in de realiteit de gerekruteerde persoon achter gesloten deuren uit te buiten als huisslaaf. Dergelijke gevallen komen bijvoorbeeld vaak voor in rijkere Aziatische landen en de Perzische Golf.

In het geval van mensensmokkel en individuele betrokkenheid erin, kan aan het welgekende voorbeeld van de zogenaamde 'coyote-methode' worden herinnerd. Dergelijk stereotiep voorkomen van mensensmokkel situeert zich aan de Amerikaans-Mexicaanse grens, waar coyotes rondhangen en gewoon wachten op 'cliënteel', hen vaak op een alles-of-niets-maniër proberen de grens over te krijgen, en veel geld vragen voor hun zogezegde deskundigheid ter zake. Ook al komt het eveneens voor dat coyotes in georganiseerd samenwerkingsverband opereren, vaak is er van enige organisatie of specialisatie gewoon geen sprake.

□ Betrokkenheid van personen in het sociaal netwerk van het slachtoffer of de migrant

Voor wat betreft mensenhandel, komt het vaak voor dat de diegenen die actief zijn in de rekruteringsfase van de operatie, vanuit de zelfde 'gemeenschap' komen als het slachtoffer. Iemand kan een gemakkelijk mensenhandeldoelwit worden, doordat op basis van een bestaande vertrouwensrelatie, vriendschapsband, goede reputatie, of zelfs familieband niet wordt getwijfeld aan de waarachtigheid van bijvoorbeeld het aanbod tot een goed betaalde job in het buitenland.

Het komt voor dat die rekrutering door een persoon uit het sociaal netwerk van een slachtoffer gebeurt in het kader van georganiseerde misdaad. In dit geval kan de rekrutering door een persoon uit het sociaal netwerk aanzien worden als de eerste schakel in het



crimineel netwerk. Er bestaat echter ook een beperkte hoeveelheid bewijs van het voorkomen van individuele betrokkenheid in mensenhandel, met als enige betrokken actor een persoon (of twee) uit het sociaal netwerk van het slachtoffer. De loverboy-methode valt hier ook onder te kwalificeren.

Relevanter voor deze analyse is echter de betrokkenheid van personen vanuit het sociaal netwerk van de migrant. Vaak spelen vrienden, familieleden, kennissen, mensen vanuit de directe omgeving van de migrant een belangrijke rol in het succesvol illegaal migreren naar een ander land. Hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan familieleden van een migrant die al eerder succesvol op hun bestemming aankwamen, en die de oversteek van hun familielid mee helpen 'regelen'. Dit kan bijvoorbeeld door iets simpels zoals slaappleaats onderweg te regelen, of zelfs door de volledige reis opnieuw te ondernemen, ditmaal samen met het familielid in kwestie. In dergelijke gevallen zal winstbejag niet de motivatie zijn voor assistentie. Daardoor valt dergelijke 'facilitatie' niet onder de definitie van mensensmokkel, maar het is wel belangrijk om te onderstrepen dat veel illegale migratie op deze manier gebeurt en dus valt te kwalificeren als belangrijk tegengewicht voor georganiseerde mensensmokkel.

Het komt ook vaak voor dat iemand uit een bepaalde gemeenschap een goede reputatie geniet als smokkelaar, en vele leden van zijn eigen gemeenschap de grens over helpt. Dergelijke smokkelaars worden door zichzelf, en zeker door hun cliënteel, niet aanzien als criminelen, en vaak word hen zelfs de status van *local hero* toebedeeld. Zij aanschouwen hun smokkelactiviteiten als een job zoals een ander. Dergelijke vorm van mensensmokkel komt ook vaak voor, en dient dus zeker als significant tegengewicht voor mensensmokkel, georkestreerd door criminele organisaties.

Gevolgen voor de internationale strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel

De duidelijke aanwezigheid van vormen van mensenhandel en mensensmokkel die niet georkestreerd worden door criminele organisaties, heeft aanzienlijke gevolgen voor de bruikbaarheid van het internationaal juridisch instrumentarium.

Zoals hierboven uiteengezet, bepalen zowel het Mensenhandel-Protocol als het Mensensmokkel-Protocol in hun artikel 4 dat hun toepassingsgebied – tenzij anders bepaald – beperkt is tot die misdrijven

met een grensoverschrijdend en een georganiseerd aspect.

Dit betekent meer concreet dat, bij gebreke aan een uitzonderingsclausule, het verdrag en de Protocollen niet als rechtsbasis kunnen dienen voor de aanpak van vormen van mensenhandel en mensensmokkel die niet worden georkestreerd door criminele organisatie, terwijl uit bovenstaande analyse blijkt dat het voorkomen ervan wel degelijk significant is.

In de praktijk betekent dit, ten eerste, dat confiscatieverzoeken van de ene staat gericht aan de andere niet beantwoord moeten worden en niet vallen onder de verplichting om elkaar de grootst mogelijke vorm van wederzijdse rechtshulp te garanderen. Staten moeten niet de nodige maatregelen nemen om de (financiële) vruchten van de criminaliteit te identificeren, traceren en bevriezen zoals ze dat in andere zaken moeten doen.

Ten tweede zijn staten niet verplicht om hun rechtsmacht te vestigen met betrekking tot mensenhandel en mensensmokkel wanneer het delict gepleegd is op hun *grondgebied of aan boord van een vaartuig dat zijn vlag voert of van een luchtvaartuig dat overeenkomstig zijn nationaal recht geregistreerd is op het tijdstip waarop het delict wordt gepleegd* zoals ze dat voor transnationaal georganiseerde vormen van mensenhandel en mensensmokkel moeten doen.

Ten derde is de hele *aut dedere aut judicare* filosofie niet toepasbaar en zijn staten daardoor niet verplicht om zelf vervolging te initiëren wanneer ze de uitlevering van een verdachte weigeren omdat het om een eigen onderdaan gaat.

Ten vierde wordt de algemene idee om elkaar de ruimst mogelijke wederzijdse rechtshulp te verlenen in onderzoeken, vervolgingen en gerechtelijke procedures tegen mensenhandel en mensensmokkel volledig ondergraven wanneer het niet om transnationaal georganiseerde vormen van mensenhandel en mensensmokkel gaat. Daarmee verliest ook de incentive om gemeenschappelijke onderzoeksteams op te zetten haar kracht.

Gezien de duidelijke aanwezigheid van niet-georganiseerde betrokkenheid in mensenhandel en mensensmokkel vandaag, moet internationale samenwerking ook voor dit aspect van beide vaak mensonterende fenomenen dringend geïntensiveerd worden. In het licht hiervan kan de verbondenheid tussen enerzijds mensenhandel en mensensmokkel en anderzijds transnationaal georganiseerde criminaliteit zoals te wegegebracht door de verbondenheid tussen UNTOC en haar protocollen niet zonder kritiek blijven.



Conclusie: tijd om de band te doorknippen

Uit bovenstaande analyse blijkt dat betrokkenheid in mensenhandel en mensensmokkel op vele verschillende niveaus en op ontelbare verschillende manieren kan georganiseerd zijn. De belangrijkste conclusie is dat ondanks de stereotype idee dat sterk hiërarchisch gelaagde criminele organisaties op allesomvattende schaal achter deze misdrijven zitten, 'losjes' gestructureerde en zelfs niet-georganiseerde betrokkenheid domineert.

Door bovenvermelde problematische gevolgen van de voorwaarden van grensoverschrijding en betrokkenheid van georganiseerde misdaadgroepen, valt een aanzienlijk deel van de meest krachtige antwoorden op mensenhandel en mensensmokkel, niet gekeerd door criminele organisaties, buiten het toepassingsgebied van de conventie en de protocollen.

Of de VN-conventie tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad vandaag krachtig genoeg is om de status van belangrijkste juridisch universeel wapen in de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel te verdienen, valt dus te betwijfelen.

Het doorknippen van de 'transnationaal georganiseerde misdaad'-vereiste zoals in Art. 34.2 UNTOC gedaan voor de strafbaarstelling kan dan wel wenselijk zijn vanuit het standpunt de effectiviteit in de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel te verbeteren, het zou nefast zijn voor de geloofwaardigheid van UNTOC als moederverdrag. Daarom is de creatie van een apart mensenhandelverdrag en een mensensmokkelverdrag, zonder dat deze dienen als supplementen van de conventie tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en zonder dat deze een onderscheid maken tussen georganiseerd en niet-georganiseerd, een denkpiste die minstens voorzichtig zou moeten bewandeld worden in de nabije toekomst.

Noten

- 1 Yasmin Van Damme en Wendy De Bondt zijn onderzoeker en assistent verbonden aan het Institute for International Research on Criminal Policy aan de Universiteit Gent. Dit artikel is gebaseerd op een uitgebreid onderzoek, verricht voor the United Nations Office on Drugs and Crime, naar de mate van betrokkenheid van georganiseerde misdaadgroepen in mensenhandel en mensensmokkel, zie G. VERMEULEN, Y. VAN DAMME en W. DE BONDT, "Organised criminal involvement in trafficking in persons and smuggling of migrants", *IRCP Series*, Vol. 38, Antwerpen-Apeldoorn-Portland, Maklu, 2010.
- 2 UNTOC is de universeel gebruikte afkorting voor the United Nations Convention against Transnational Organised Crime.
- 3 UNTOC werd aangenomen bij Algemene Vergadering-resolutie 55/25 van 15 november 2000 en trad in werking op 29 september 2003.
- 4 Internationaal gekend als: the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organised Crime.
- 5 Internationaal gekend als: the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organised Crime.
- 6 Ook hier geldt de opmerking i.v.m. het evidente grensoverschrijdend aspect van mensensmokkel.
- 7 Zoals altijd, is het uiteraard ook mogelijk dat bij implementatie op nationaal niveau, een lidstaat verder gaat dan wat bepaald is in het verdrag en de protocollen, en dat de lidstaat het toepassingsgebied niet afhankelijk heeft gesteld van deze elementen. Echter, als we dus louter deze specifieke verdragsrechtelijke basis van de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel beschouwen, en dus niet de nationale wettelijke basis van lidstaten, zijn het grensoverschrijdend en georganiseerde misdaadaspect constitutief.
- 8 Gezien de VN-definitie van georganiseerde misdaadgroep bepaalt dat minstens 3 personen betrokken moeten zijn, wordt hier met 'individuele betrokkenheid' bedoeld; betrokkenheid van één persoon of maximum 2.



OPINIE

‘Stichting Mothers of Srebrenica’ tegen de Staat der Nederlanden en de Verenigde Naties: een gemiste kans op gerechtigheid?

door Christine JANSSENS & Karen VAN LAETHEM¹

Inleiding

Het is vandaag vijftien jaar geleden dat 8.000 mannen, vrouwen en kinderen brutaal afgeslacht werden in de enclave van Srebrenica terwijl de Nederlandse blauwhelmen van de Verenigde Naties (VN) machteloos stonden toe te kijken.

Om gerechtigheid te laten geschieden werd door de ‘Stichting Mothers of Srebrenica’ (Stichting) een rechtszaak aangespannen tegen de Staat der Nederlanden en de Verenigde Naties. De moeders, nabestaanden van slachtoffers van de genocide in Srebrenica, eisen schadevergoeding van Nederland en de Verenigde Naties omdat ze vinden dat dezen nalatig zijn geweest in het voorkomen van de genocide.

Op 30 maart 2010 werd in hoger beroep het vonnis van de Nederlandse rechtbank 's-Gravenhage in de zaak ‘Stichting Mothers of Srebrenica’ tegen de Staat der Nederlanden en de Verenigde Naties door het Gerechtshof in Den Haag bevestigd.²

In eerste aanleg verklaarde de rechtbank zich op 10 juli 2008 onbevoegd tot kennisneming van de vordering inzake de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de Verenigde Naties en de Nederlandse Staat voor de genocide in Srebrenica.³ De rechtbank baseerde zich hiervoor hoofdzakelijk op de absolute immuniteit van de VN.

Ook in hoger beroep vormde deze immuniteit een controversieel obstakel om de nabestaanden compensatie te verlenen voor wat ook wel eens *the darkest pages of human history* wordt genoemd.

In dit artikel zal een kort overzicht worden gegeven van de aanleiding tot deze rechtszaak. Vervolgens zullen het vonnis in eerste aanleg en het arrest in hoger beroep besproken worden. Bijzondere aandacht wordt besteed aan de kwestie van de immuniteit van de VN, dit in samenspel met het recht op een eerlijk proces en toegang tot de rechter. Tot slot, een aantal kritische beschouwingen.

De context



De val van Srebrenica, een Oost-Bosnische enclave, is een gevolg van een etnische oorlog die vanaf 1992 in Bosnië plaatsvond. Naar aanleiding van het uitenvallen van Joegoslavië werd de *United Nations Protection Force* (UNPROFOR) door de VN Veiligheidsraad opgericht.⁴ Ten gevolge van de escalatie van het conflict en de bijbehorende grootschalige aanvallen op de burgerbevolking, werd Srebrenica krachtens Resolutie 819 van de VN Veiligheidsraad uitgeroepen tot *safe area*. Dergelijke ‘beschermde zone’ wordt geacht burgers te vrijwaren van enige gewapende aanval of vijandige daad. Om dit te bewerkstelligen werd het mandaat van UNPROFOR uitgebreid tot de bescherming van deze *safe areas*. Hiertoe werden ze gemachtigd tot gebruik van geweld ter zelfverdediging tegen vijandig gewapend geweld.⁵ Ondanks deze maatregelen werden in juli 1995 in de enclave Srebrenica 8.000 tot 10.000 leden van de Bosnische moslingemeenschap gedeporteerd en brutaal uitgemoord door het Bosnisch-Servische leger. Dit drama werd op internationaal vlak bestempeld als de ‘ergste daad van genocide in Europa sinds Wereldoorlog II’. In alle uithoeken van de wereld werd de uitvoering van het UNPROFOR-mandaat in de enclave in vraag gesteld. Dit gaf onder meer aanlei-

ding tot de indiening van klachten tegen Karadžić en Mladić voor het Internationaal Joegoslavië Tribunaal in Den Haag, en rechtsvorderingen tot compensatie door de nabestaanden voor de Nederlandse civiele rechter te 's-Gravenhage.

Het vonnis in eerste aanleg

Samengevat vordert de Stichting Moeders van Srebrenica in de hoofdzaak: (i) dat de rechtbank zou verklaren dat de Staat Nederland en de VN jegens de moeders van Srebrenica tekortgeschoten zouden zijn in de nakoming van hun verbintenissen, dan wel jegens hen onrechtmatig hebben gehandeld; (ii) de Staat Nederland en de VN hoofdelijk te veroordelen tot vergoeding van de door hen geleden schade.⁶ Vooraleer de hoofdzaak werd behandeld diende de rechtbank te oordelen over het bevoegdheidsincident. In dit incident ging het om de vraag of de Nederlandse rechter bevoegd is deze civiele zaak te behandelen voor zover de vorderingen van de Stichting zijn gericht tegen de Verenigde Naties. De Nederlandse Staat vorderde hierin de onbevoegdheidsverklaring op basis van de volkenrechtelijk geldende immuniteit van de VN.

De uitspraak in deze zaak leidde echter niet tot het verhoopte resultaat. De rechter nam de uitdaging niet aan om zich te kunnen uitspreken over de grond van de zaak, en verklaarde zich onbevoegd kennis te nemen van de rechtsvordering tegen de Verenigde Naties. De rechtbank oordeelde bijgevolg dat er in deze zaak geen gronden of redenen zijn om een uitzondering te maken op de immuniteit van de VN. Er werd echter nog geen uitspraak gedaan over de ontvankelijkheid noch over de grond van de rechtsvordering van de Stichting tegen de Staat der Nederlanden.

Dit vonnis wierp belangrijke vragen op. Kunnen internationale organisaties, zoals de VN, civielrechtelijk aansprakelijk gesteld worden voor de nationale rechter ter verkrijging van compensatie voor slachtoffers van internationale misdaden en hun nabestaanden? De aandacht wordt hierbij gevestigd op het absolute of functionele karakter van de immuniteit van de VN en de hiërarchie tussen artikel 105 VN Handvest en andere volkenrechtelijke bepalingen, zoals het verbod op genocide geïncorporeerd in het Genocideverdrag, en het recht op toegang tot de rechter, zoals vervat in artikel 14 Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR) en artikel 6 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

Teneinde haar taken te kunnen vervullen geniet de VN krachtens artikel 105 VN Handvest immuniteit van jurisdictie en executie.⁷ Deze immuniteit wordt verder uitgewerkt in de *Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations (Convention)*. In artikel II, sectie 2 van de *Convention* wordt bepaald dat de VN immuniteit geniet tenzij ze er expliciet afstand van heeft genomen.⁸ In de zaak Srebrenica heeft ze echter uitdrukkelijk beroep gedaan op haar immuniteit. Artikel 105 VN Handvest verduidelijkt dat deze immuniteit in relatie staat tot het verwezenlijken van haar doelstellingen en daartoe noodzakelijk dient te zijn. Een vraag die men zich hier bijgevolg kan stellen is of de immuniteit van de VN *in casu* noodzakelijk was ter voltooiing van haar functies, en in welke mate deze immuniteit absoluut is.

Vervolgens kan men zich afvragen in hoeverre deze immuniteit verzoenbaar is met bepaalde fundamentele rechten en vrijheden als andere volkenrechtelijke verplichtingen. Specifiek in deze zaak wordt de verenigbaarheid van de immuniteitsregeling met artikel 1 van het Genocideverdrag, dat de strafbaarheid van genocide vooropstelt, en artikel 14 IVBPR en artikel 6 EVRM onderzocht. Ter ondersteuning maakt het Hof gebruik van gerelateerde rechtspraak. Bijvoorbeeld in *Beer and Regan v. Germany* en *Waite and Kennedy v. Germany* besliste het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat de volkenrechtelijke immuniteit van jurisdictie van een internationale organisatie onder omstandigheden moet wijken voor het door artikel 6 EVRM gegarandeerde recht op toegang tot de rechter.

Het arrest in hoger beroep

Op 7 oktober 2008 hebben de Moeders van Srebrenica hoger beroep aangetekend bij het Gerechtshof in Den Haag. Hierin betwist de Stichting onder meer de onbevoegdheidsverklaring van de rechtbank in eerste aanleg. Daarvoor berust de Stichting hoofdzakelijk op drie betogen.

Ten eerste stelt de Stichting dat de immuniteitskwestie niet moet worden beoordeeld aan de hand van artikel II, sectie 2 van de *Convention*, maar eerder volgens artikel 105 VN Handvest dat aan de VN een functionele immuniteit toekent, namelijk de immuniteit die noodzakelijk is voor de verwezenlijking van haar doelstellingen. Dit wordt bovendien door de Stichting versterkt krachtens artikel 103 VN Handvest, dat de voorrang van de Handvestbepalingen op de verplichtingen van haar leden krachtens andere



internationale overeenkomsten, *in casu* de *Convention*, poneert.

Hierop repliceert het Hof dat het doel van de *Convention*, geïnterpreteerd volgens de beginselen van het Weens Verdragenverdrag (1969), een zo breed mogelijke invulling van de immuniteit van de VN vooropstelt. Uit dergelijke interpretatie vloeit voort dat de VN voor geen enkel nationaal gerecht gedaagd kan worden, tenzij de VN zelf haar immuniteit opzegt. De belangrijkste vraag is volgens het Hof immers niet of het beroep op immuniteit noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de VN in een specifiek geval, maar of de absolute immuniteit van jurisdictie van de VN noodzakelijk is voor haar algemene doelstelling van het handhaven van de internationale vrede en veiligheid.

Hierop antwoordt de Stichting dat deze immuniteit zou moeten wijken voor het recht op toegang tot de rechter, een internationaal erkend mensenrecht vervat in artikel 6 EVRM en 14 IVBPR. Dit recht is niet absoluut. Het mag enkel onderworpen worden aan beperkingen voor zover deze: (1) een legitiem doel hebben; (2) proportioneel zijn ten opzichte van het nagestreefde doel; (3) de belanghebbenden over redelijke alternatieve middelen beschikken om hun rechten onder het EVRM op effectieve wijze te beschermen.⁹ Het Hof te 's-Gravenhage toetst de immuniteit van de VN vervolgens aan bovenvermelde criteria en oordeelt dat: (1) de immuniteit als legitiem doel de goede werking van de VN heeft; (2) de proportionaliteitsvereiste gerespecteerd wordt doordat een gedeeltelijke immuniteit een gevaar zou inhouden van een wildgroei aan rechtszaken tegen de VN, daarmee de handhaving van de internationale vrede en veiligheid in het gedrang zou kunnen brengen, en dus enkel om klemmende redenen kan worden afgeweken van een absolute immuniteit; (3) dat er voldoende alternatieve middelen voorhanden zijn om de rechten van de slachtoffers te beschermen daar ze zowel de daders zelf van de genocide, als de Staat der Nederlanden kunnen vervolgen.

Bij de beoordeling van de proportionaliteitsvereiste maakt het Hof een evenwichtsoefening tussen het algemeen belang (het handhaven van de internationale vrede en veiligheid door de VN) en de individuele belangen nagestreefd door de Moeders van Srebrenica. Hoewel het Hof zich in deze zaak onbevoegd verklaart, benadrukt het Hof dat het plaatsvinden van de genocide in Srebrenica niet in twijfel wordt getrokken, en dat het begrijpelijk is dat de Moeders van Srebrenica hiervoor in rechte genoegdoening zoeken. Toch constateert het Hof dat de Stichting erkent dat de VN niet zelf de genocide

heeft gepleegd, noch welbewust medewerking eraan heeft verleend. Wel verwijt de Stichting de VN nalatigheid. *Het Hof is van oordeel dat hoewel het aldus aan de VN gemaakte verwijt ernstig is, het is niet zo pregnant is dat de immuniteit daarvoor moet wijken of dat het beroep van de VN op immuniteit reeds daarom onaanvaardbaar is.*¹⁰

Kritische beschouwingen

De uitspraak in hoger beroep in de zaak '*Stichting Mothers of Srebrenica*' tegen de Staat der Nederlanden en de Verenigde Naties is zowel op juridisch als op politiek vlak een gevoelige materie. De vraag is hoelang de Verenigde Naties, die herhaaldelijk verklaard heeft gebonden te zijn door mensenrechten, en mensenrechten 'bevorderen en stimuleren' tot één van haar doelstellingen stelt, het kan volhouden om haar verantwoordelijkheden inzake mensenrechten te ontlopen. De realiteit van conflicten laat niet langer toe dat de VN zich blijft verschuilen achter de sluier van haar immuniteit. In een nieuwe tijdsgeest waarin groeiende aandacht wordt besteed aan de aansprakelijkheid van niet-statelijke actoren voor schendingen van het internationaal humanitair recht, internationaal strafrecht en mensenrechten, had een andersluidend arrest een gedurfde ommekeer kunnen teweegbrengen. Heeft het Nederlandse Hof een kans laten liggen om een pionier te zijn in het laten gelden van gerechtigheid? De Nederlandse rechter was duidelijk nog niet klaar voor een tijds- en realiteitsgebonden behandeling van de aansprakelijkheid van internationale organisaties.

Verder is het betreurenswaardig dat de rechtbank is blijven stilstaan bij de bevoegdheidskwestie en niet de gelegenheid heeft gehad om de zaak ten gronde te behandelen. Men denkt onder meer aan het interessante vraagstuk van de *responsibility to protect* van de Verenigde Naties. De '*responsibility to protect*' is een nieuwe internationaalrechtelijke uitdaging om de nalatigheid van de internationale gemeenschap om genocide, oorlogsmisdaden en misdaden tegen de mensheid aan de kaak te stellen. Deze theorie wordt vandaag veelal gebruikt met betrekking tot de verantwoordelijkheid of plicht van staten, doch de vraag stelt zich of dit doorgetrokken kan worden tot internationale organisaties, voornamelijk de Verenigde Naties.¹¹

De Moeders van Srebrenica geven de strijd echter niet op en zullen cassatieberoep aantekenen bij de Hoge Raad der Nederlanden tegen het arrest van het



Gerechtshof van Den Haag. Hierbij zullen ze de Hoge Raad uitdrukkelijk verzoeken aan het Europese Hof van Justitie te Luxemburg de vraag voor te leggen of de immuniteit van de VN daadwerkelijk absoluut is, en zodoende voorrang heeft op internationale mensenrechtelijke bepalingen.¹² Het wordt dus bang afwachten op de uitspraak van de Hoge Raad, en eventueel van het Europese Hof van Justitie.

Noten

- 1 Christine Janssens is vorser aan de Faculteit Recht en Criminologie van de Vrije Universiteit Brussel (VUB). Karen Van Laethem is aspirante voor het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek aan de VUB. Beiden zijn lid van de onderzoeksgroep 'Fundamental Rights and Constitutionalism' (FRC) aan de VUB.
- 2 Gerechtshof 's-Gravenhage, 'Stichting Mothers of Srebrenica' tegen de Staat der Nederlanden en de Verenigde Naties, arrest van de eerste civiele kamer, 30 maart 2010.
- 3 Rechtbank 's-Gravenhage, 'Stichting Mothers of Srebrenica' tegen de Staat der Nederlanden en de Verenigde Naties, vonnis in de incidenten, 10 juli 2008.
- 4 SC/RES/734 (1992).

- 5 SC/RES/836 (1993).
- 6 Het is opmerkelijk dat de VN zowel in eerste aanleg als in hoger beroep verstek heeft laten gaan.
- 7 Artikel 105 VN-Handvest.
- 8 Artikel II, sectie 2 *Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*, aangenomen door de Algemene Vergadering op 13 februari 1946.
- 9 Deze criteria werden geformuleerd door het EHRM in de zaken *Beer and Regan v. Germany* (ECHR, 18 februari 1999, § 49) en *Waite and Kennedy v. Germany* (ECHR, 18 februari 1999, § 59).
- 10 Gerechtshof 's-Gravenhage, 'Stichting Mothers of Srebrenica' tegen de Staat der Nederlanden en de Verenigde Naties, arrest van de eerste civiele kamer, 30 maart 2010, § 5.10.
- 11 Voor meer informatie over de 'Responsibility to Protect' in humanitaire kwesties, zie G. EVANS & M. SAHNOUN, "The Responsibility to Protect", *Foreign Affairs*, vol. 81, nr. 6, pp. 99-110.
- 12 "Gerechtshof Den Haag legt vraag over immuniteit van de VN – anders dan verwacht – niet voor aan Europees Hof van Justitie", Persbericht 30 maart 2010, <http://www.vandiepen.com/nl/internationaal/srebrenica/persberichten/336-Persbericht-30-03-2010:-Gerechtshof-Den-Haag-legt-vraag-over-immuniteit-van-de-VN---anders-dan-verwacht---niet-voor-aan-Europees-Hof-van-Justitie.html>.

Actualiteit:

Wereldvluchtelingendag 2010: Uitdagingen voor de VN-Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen

door Michèle MOREL¹

Op 20 juni was het, zoals elk jaar, Wereldvluchtelingendag.² Dit jaar had deze dag als thema *Home*, ter erkenning van de vaak schrijnende situatie van de 40 miljoen mensen die wereldwijd op de vlucht zijn. Wereldvluchtelingendag, die dit jaar voor de 10de maal werd gevierd, wil het algemene bewustzijn versterken over de vluchtelingenproblematiek. Over de hele wereld vonden op 20 juni in deze context evenementen plaats, ook in Brussel: daar ging de Wereldvluchtelingendag van start met een 'vriendelijke voetbalmatch' met gemengde teams van asielzoekers en bekende Belgische voetballers.

De viering van Wereldvluchtelingendag vormt een uitgelezen moment om even stil te staan bij de rol van de Verenigde Naties (VN) bij de mondiale problematiek van vluchtelingen. Binnen dit VN-kader is het voornamelijk de VN-Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen (UNHCR) die zich 'ontfermt' over de vluchtelingen. De UNHCR bestaat dit jaar 60 jaar. Tien jaar Wereldvluchtelingendag, 60 jaar UNHCR:

reden genoeg om de internationale vluchtelingenorganisatie onder de loep te nemen.

Van de 40 miljoen mensen die wereldwijd ontworpt zijn als gevolg van vervolging, oorlog en conflict en natuurrampen, vallen ongeveer 10 miljoen vluchtelingen onder de speciale zorg van de UNHCR. De UNHCR heeft twee kerntaken: enerzijds de bevordering van de bescherming van vluchtelingen door middel van het promoten van juridische beschermingsinstrumenten bij staten, anderzijds het zoeken naar duurzame oplossingen. De zoektocht naar duurzame oplossingen houdt in dat de UNHCR vluchtelingen helpt een nieuwe thuis en een nieuwe toekomst te vinden, door middel van vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst, lokale integratie in het land van eerste toevlucht of hervestiging in een derde land. Terwijl de meeste vluchtelingen verkieszen terug te keren naar hun land van herkomst, is dat op korte termijn in vele gevallen onmogelijk door aanhoudend conflict, blijvende onderdrukkende po-



litieke regimes of door natuurrampen onbewoonbaar gemaakte gebieden.



Sinds haar ontstaan in 1950 heeft de UNHCR een grote institutionele evolutie doorgemaakt. Terwijl het promoten van juridische bescherming en het zoeken naar duurzame oplossingen als UNHCR's initiële kerntaken werden omschreven in haar Statuut³, ging zij al snel ook humanitaire (materiële) bijstand verlenen aan vluchtelingen – onderdak (vaak tenten), water en andere noodhulp. Daarnaast breidde de groep van vluchtelingen waarvoor de UNHCR initieel instond zich door de jaren heen uit. Terwijl de oorspronkelijke doelgroep bestond uit *Europese* vluchtelingen wegens *vervolging* op basis van ras, religie, nationaliteit of politieke opinie, ontfermt de organisatie zich nu over *verschillende categorieën* vluchtelingen op *wereldwijde* schaal. Met andere woorden, de UNHCR heeft zich, onder andere door toedoen van politieke veranderingen tijdens de Koude Oorlog, geleidelijk ontplooid van een non-operationele instantie voor de promotie van juridische bescherming voor Europese vluchtelingen tot 's werelds grootste humanitaire organisatie voor meerdere categorieën vluchtelingen (onder andere intern ontheemden en vluchtelingen wegens conflict).⁴

30

De vraag rijst in welke mate de UNHCR de essentie van haar mandaat kan verwezenlijken indien zij ook een leidinggevende rol gaat opnemen in de bescherming van niet-traditionele categorieën van vluchtelingen zoals intern ontheemden – mensen die op de vlucht zijn binnen de grenzen van hun land. De UNHCR is financieel gezien volledig afhankelijk van vrijwillige bijdragen van landen (en individuele donors). Een te grote uitbreiding van haar mandaat kan, gezien de schaarste aan middelen waarmee de organisatie wordt geconfronteerd, de effectieve realisatie van haar kerntaken in het gedrang brengen. Daarom pleiten sommigen ervoor dat de UNHCR zich toespitst op haar voornaamste opdracht, terwijl andere internationale humanitaire actoren de verantwoordelijkheid opnemen voor niet-traditionele categorieën van vluchtelingen.⁵

In deze context situeert zich ook een van de grootste uitdagingen voor de UNHCR en voor de Verenigde Naties in het algemeen: het stijgende aantal natuurrampen en de graduele globale degradatie van het milieu, mede als gevolg van de klimaatverandering. Aardbevingen, orkanen, overstromingen, droogte, verwoestijning en vele andere natuurfenomenen dwingen mensen reeds vandaag hun thuis te verlaten. Hoewel exacte cijfers niet bestaan, wijzen voorspellingen in de richting van tientallen miljoenen 'milieuvluchtelingen', waarbij de grote meerderheid naar alle waarschijnlijkheid een toevlucht zal zoeken binnen nationale of regionale grenzen.⁶

Welke rol is hierbij weggelegd voor de UNHCR? Hoewel de organisatie omwille van haar expertise in het verleden reeds humanitaire bijstand heeft verleend in situaties van natuurrampen (bijvoorbeeld na de tsunami in Zuidoost-Azië in december 2004), is het niet vanzelfsprekend dat de UNHCR in de toekomst een leidinggevende rol gaat opnemen in deze context. Welke organisatie(s) het meest geschikt is/zijn voor het aanpakken van de verschillende aspecten van deze problematiek, is het voorwerp van discussie. In elk geval is het duidelijk dat een alomvattende respons noodzakelijk is, waarbij aandacht wordt besteed aan elk van de intergerelateerde componenten, zoals de preventie van natuurrampen, risicoreductie, humanitaire bijstand, juridische bescherming en algemene ontwikkeling.

De huidige VN-Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen, António Guterres, schreef in december 2009 een opinie over de problematiek van 'milieuvluchtelingen', getiteld "Bracing for the Flood". Hieronder wordt de originele tekst weergegeven.

Noten

- 1 Michèle Morel is mandaathoudster bij het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek Vlaanderen (FWO) en is verbonden aan de Vakgroep Internationaal Publiekrecht van de Universiteit Gent.
- 2 <http://www.unhcr.org/pages/4bf4f2616.html>.
- 3 <http://www.unhcr.org/3b66c39e1.html>.
- 4 Voor meer info, zie G. LOESCHER, A. BETTS & J. MILNER (red.), *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The Politics and Practice of Refugee Protection into the Twenty-first Century*, Global Institution Series, Oxford, Routledge, 2008, hoofdstuk 2.
- 5 *Ibid.*, hoofdstuk 5.
- 6 Zie, in verband met de problematiek van 'milieuvluchtelingen', M. MOREL, "Op de Vlucht wegens Droogte? Het Fenomeen 'Klimaatvluchtelingen' onder de Loep", in F. MAES & P. WILLEMS (red.), *Water*, Leuven, Acco, 2010.



Bracing for the Flood

Auteur: António Guterres



Earthquakes. Cyclones. Tsunamis. Floods. Mudslides. Natural disasters have doubled in frequency over the last two decades. Catastrophes have also become more intense, destructive and threatening to human life. In 2008 alone, some 36 million people were suddenly displaced by these phenomena.

While that is an enormous figure, it is dwarfed by the number of people whose security and livelihoods are being steadily undermined by the longer-term consequences of climate change: droughts and unpredictable rainfall patterns, the degradation and desertification of the land, coastal erosion and salinification.

A particularly disturbing characteristic of these developments is their potential to ignite conflicts within and between states, especially in situations where communities are competing for increasingly scarce resources such as fresh water and grazing land.

Looking a little further into the future, citizens of small and low-lying islands will face the prospect of their countries crumbling into the rising sea, their nationalities, cultures and identities drowned.

Nobody can say exactly how many people will be displaced by natural disasters and climate change in the decades to come. Current predictions vary enormously: from tens of millions to over a billion.

What one can say with considerable confidence, however, is that the impact of climate change will be felt most strongly by those low-income countries that are least responsible for the phenomenon and least equipped to deal with it.

Within the developing world, moreover, disadvantaged women and men – subsistence farmers and fishermen, slum and shantytown dwellers, members of ethnic and religious minorities – will bear the brunt of the changes taking place in our ecosystem.

In these respects, addressing the challenge of climate change cannot be separated from the struggle to promote effective forms of development cooperation and to secure human rights for all.

We are now confronted with a number of global megatrends that interact with each other. In addition to climate change, they include population growth, migration, urbanization and food, water and energy insecurity, all compounded by the global economic crisis.

As U.N. Secretary General Ban Ki-moon has frequently reminded us, climate change is at the fulcrum of these trends, multiplying the impacts of the others.

Attempting to deal with these trends individually would doom the effort to failure. They require a common response, which often eludes the international community given the fragmented nature of its analytical and policy tools.

Due to its relationship to the other trends, our response needs to begin with climate change. I would propose a three-pillared strategy.

First, as recognized by the Copenhagen climate change conference, there is a need for effective mitigation, particularly by means of measures that reduce carbon emissions and thereby slow the pace of global warming.

Second, affected communities must be supported in their efforts to adapt to climate change, recognizing that in some instances, mobility may be one of the elements of adaptation.

And finally, timely and coherent responses are required in those situations where people are forced to flee due to the impact of climate change, both directly and as an accelerator of other drivers of displacement, such as natural disasters, food insecurity and conflict.

Recent experience suggests that the majority of people who are forced to move as a result of these phenomena are likely to remain within the borders of their own country. Primary responsibility for their



protection and well-being will thus lie with the states concerned.

But if governments in developing regions are to meet the needs of displaced citizens, they will need strong and long-term support from the world's industrialized and industrializing states – those countries that bear primary responsibility for the process of climate change.

Traditionally, the international community has responded to disasters and displacement in “humanitarian emergency mode”, establishing camps, distributing food and water, building schools and clinics.

We must reconsider our approach. The billions of dollars spent on international relief over the past three or four decades have generally not achieved the sustainable improvements to local capacity that one

would have hoped for.

At the same time, a growing proportion of the people affected by disaster and displacement will in future be found in urban areas, where it makes no sense to accommodate victims in camps or to establish separate and parallel services for them.

A development-oriented approach is now required in response to displacement, emphasizing the inclusion of the most vulnerable and marginalized sections of society in efforts to ensure that they benefit from the livelihoods, services and security to which they are entitled.

People who have been displaced need a hand up, and not a hand out, if they are to find lasting solutions to their plight.

Bron: The New York Times, 10 december 2009

Boekenrubriek

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

The ILO and the Quest for Social Justice, 1919-2009

Gerry Rodgers, Eddy Lee, Lee Swepton & Jasmien Van Daele

ILO & Cornell University Press

ISBN 978-0-8014-4849-2

32

Dit is niet het eerste boek of de eerste studie over de geschiedenis van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO). De originele benadering van het thema door de vier auteurs (allen voormalige IAO medewerkers) geeft dit werk echter wel een unieke plaats in de rij. Elke auteur heeft namelijk in het boek een stuk bijgedragen op basis van zijn eigen deskundigheid en ervaring. Het resultaat is een boeiend verhaal over hoe de doelstellingen en de ambities van de IAO, sedert haar oprichting in 1919, zijn vertaald (of niet vertaald) geworden in een daadwerkelijke vooruitgang op zowel diverse terreinen alsook tijdstippen doorheen de geschiedenis van de organisatie.

De oprichting van de IAO kwam in grote mate voort uit de dringende noodzaak om de erbarmelijke werkvoorwaarden aan te klagen en te verbeteren waaraan

vele miljoenen arbeiders in Europa en de VS onderworpen waren gedurende de eerste decennia van de Industriële Revolutie. Ook in de periode tussen de twee wereldoorlogen was de politieke wil voor sociale vooruitgang groot omwille van het feit dat het economisch model dat gebaseerd was op de uitbuiting van arbeiders aanzienlijk had bijgedragen tot het uitbreken van de eerste wereldoorlog. Gedurende die jaren, van 1919 tot vlak na de tweede wereldoorlog, kwamen in de IAO bijgevolg een deel van de meest fundamentele en opmerkelijke internationale arbeidsverdragen tot stand.

Maar die bereidheid om de sociale welvaart te verbeteren, bleef niet duren. Na de tweede wereldoorlog werd de rol van de IAO bijgevolg afgezwakt. Het waren de toen opgerichte Verenigde Naties en, vooral, de Bretton Woods instellingen die voortaan een meer bepalende invloed werden toegekend betreffende de internationale aspecten en afspraken inzake economische- en zelfs tewerkstellingspolitiek.

Alhoewel de IAO machine naarstig bleef werken, was het in die periode toch roeien tegen de stroom in. Een nieuwe en belangrijke doorbraak kwam er pas als gevolg van de Wereld Tewerkstellingsconferentie.



rentie van 1969 en het Wereld Tewerkstellingsprogramma die er door de IAO leden werden opgesteld. Deze zorgden ervoor dat het mandaat en de ambitie van de organisatie terug een stevige opsteker kreeg. In hetzelfde jaar werd aan de IAO – die toen haar 50ste verjaardag vierde – ook de Nobelprijs voor de Vrede toegekend. Dit was één van de weinige keren dat een instelling, eerder dan een persoonlijkheid, deze prijs in ontvangst mocht nemen als erkenning voor haar rol in het bevorderen van vrede en rechtvaardigheid in de wereld.

De IAO heeft inderdaad aanzienlijk bijgedragen tot vele historische ontwikkelingen in de wereld: het heropbouwen van de wereldeconomie na de beide wereldoorlogen; de dekolonisatie en het ontwikkelingsproces van de nieuwe onafhankelijke landen; het ten val brengen van het apartheidsregime in Zuid-Afrika en het opbouwen van een strategie voor een sociale dimensie in de globalisering van de wereldeconomie.

Het IAO verhaal is er dus één van *ups and downs* en het boek biedt de lezer een rijk gamma aan feitenmateriaal, politieke analyses maar ook kritieken over het werk van de IAO. Zo werpt het een zeer interessante blik op de moeilijkheden die de organisatie moet bekampen inzake de gevolgen van de groeiende informalisering van de arbeid; op de deugden en de beperkingen van het tripartisme; op de tegenstellingen tussen het relatieve succes van sociale zekerheidstelsels in industrielanden en de wel zeer bescheiden vooruitgang van sociale bescherming in ontwikkelingslanden; op het tot stand komen en het uitvoeren van het 'Waardig Werk' concept; op de rol van internationale arbeidsnormen in de strijd voor een rechtvaardige globalisering.

In een wereld die geschokt is door de gevolgen van de huidige financiële en economische crisis is men het er meer dan ooit over eens dat, na jaren van de-regulering en het afzwakken van de rol van de Staat, een nieuwe politieke inzet voor meer sociale gerechtigheid onontbeerlijk is. Het boek eindigt met een aantal beschouwingen over de manier waarop multilaterale actie en een sterke inbreng van de IAO een belangrijk deel uitmaken van het antwoord op deze uitdaging.

Eddy LAURIJSEN
Voormalig directeur IAO Brussel

* * *

No enchanted Palace.

The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations

Mark Mazower
Princeton University Press
ISBN: 9780691135212

We cannot indeed claim that our work is perfect or that we have created an unbreakable guarantee of peace. For ours is no enchanted palace to 'spring into sight at once', by magic touch or hidden power.

But we have, I am convinced, forged an instrument by which, if men are serious in wanting peace and are ready to make sacrifices for it, they may find means to win it.

Remarks by Lord Halifax, British ambassador to the United States and acting chairman of the UK delegation, San Francisco, 26 June 1945²

Inleiding³

Vreemd genoeg beschikt de Verenigde Naties (VN) en in het bijzonder het Secretariaat niet over een archiefdienst die op regelmatige tijdstippen nieuw werk publiceert over de organisatie. Dit is in schril contrast met de Wereldbank en het IMF.⁴ Brian Urquhart verwoordde het als volgt: *One of the trouble with the UN (...) is the fact that it never had a historical section. I spent years and years, from the time when I was the personal assistant to Trygve Lie, trying to get them to establish a historical section, so that people in all parts of the UN would actually record at the time what they were doing, instead of doing it 50 years later with a sort of esprit d'escalier.*⁵ De laatste jaren lijkt dit euvel echter in sneltreinvaart goedge maakt te worden. Verschillende VN-entiteiten hebben gelijkaardige projecten opgezet: o.a. het *ILO Century Project*⁶ en het *UNESCO History Project*.⁷ Daarnaast kan ook verwezen worden naar een afgesloten Noors en nog lopend Nederlands onderzoeksproject. Het CANDID (acroniem voor *Creation, Adoption, Negation and Distortion of Ideas in Development*) onderzoeksproject aan de Universiteit van Oslo bestudeerde tussen 1999 en 2003 de relatie tussen ideeën en ontwikkelingshulp, onder leiding van Morten Bøås en Desmond McNeill.⁸ In Nederland loopt momenteel een door het NWO gefinancierd onderzoeksproject *The United Nations and the Evolution of Global Values* onder leiding van Nico Schrijver.⁹ De resultaten van het CANDID-project mogen er zijn. Verschillende boeken en artikels werden gepubliceerd.¹⁰ Dit project



kijkt voornamelijk via kwalitatief onderzoek naar de verspreiding en levenscyclus van vijf ontwikkelingsconcepten (informele sector, duurzame ontwikkeling, *governance*, sociaal kapitaal en lokale kennis) binnen acht geselecteerde internationale organisaties: de Wereldbank, UNDP, IAO, de Aziatische Ontwikkelingsbank, de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank, de Afrikaanse Ontwikkelingsbank, de Wereldhandelsorganisatie en het IMF.

Intellectuele geschiedenis

Het belangrijkste project in die zin is het in 1999 opgestarte *United Nations Intellectual History Project* (hierna UNIHP) als een onafhankelijk initiatief door het *Ralph Bunche Institute for International Studies* van de *City University* in New York.¹¹ Initiatiefnemers en co-directeurs zijn Louis Emmerij, Richard Jolly en Thomas G. Weiss. Er konden geen beter geplaatste co-directeurs voor dit project gevonden worden. Alle drie maakten ze naam binnen de VN en in de academische wereld. Louis Emmerij kan terugblikken op een lange carrière bij de IAO, OESO, Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank en het *Institute for Social Studies* in Den Haag. Richard Jolly verrichtte baanbrekend werk in opdracht van UNDP en UNICEF en voor het *Institute of Development Studies* van de universiteit van Essex. Thomas G. Weiss is professor politieke wetenschappen en directeur van het *Ralph Bunche Institute for International Studies* aan de *City University* in New York en voormalig hoofdredacteur van *Global Governance*, een academisch tijdschrift uitgegeven door Lynne Rienner met als belangrijkste sponsors de Universiteit van de VN en de *Academic Council on the United Nations System* (ACUNS). Binnen deze laatste organisatie speelt hij een prominente rol. Weiss was ook jaren werkzaam binnen de VN (ondermeer voor UNCTAD en IAO). De idee is niet om een exhaustieve geschiedenis van de VN te schetsen, maar eerder een *intellectuele* geschiedenis: hoe en welke ideeën kwamen tot ontwikkeling binnen de VN en hoe zorgde de organisatie voor een verspreiding ervan. Wat de initiatiefnemers voor ogen hadden was -zonder dit zelf aan te geven- de *soft power* van de VN te belichten. Of zoals Michael Doyle het stelde: *In some sense, ideas are the currency (...) The UN has no power. It has good ideas. It convenes, it mobilizes, it inspires, it provides legitimacy. It is an idea shop. So at that level, ideas are very important.*¹² Het resultaat van dit project is enerzijds een boekenreeks en anderzijds de collectie van diepte-interviews met sleutelinformanten. Dit laatste resulteerde in een CD-rom en neerslag van de interviews. De boekenreeks wordt gepubliceerd door *Indiana University Press* en zal in totaal vijftien volumes tellen.

De oprichting van de Verenigde Naties

Traditionele lezingen over de oprichting van de VN belichten vooral de besluitvormingsprocedure tot oprichting van de VN, de verschillende conferenties ter voorbereiding – met als hoogtepunten *Dumbarton Oaks* en *San Francisco*. De zogenaamde *four policemen* krijgen de nodige aandacht. De oprichting van de VN wordt vooral vanuit het standpunt bekeken van machtspolitiek, als compromis tussen de grootmachten, en dan voornamelijk de latere P-5, maar de Amerikaanse stempel is onmiskenbaar. Belangrijke figuren zijn Franklin D. Roosevelt, zijn vrouw Eleanor, Harry S. Truman en vooral Republikeins senator Arthur Vandenberg.¹³ Het nieuwste boek van Mark Mazower, professor geschiedenis aan *Columbia University* in New York, brengt een aanvulling op dit verhaal. Hij gaat in tegen wat hij de mythevorming noemt rond het ontstaan van de VN. De VN is niet zoals Aphrodite ontstaan uit het zilveren schuim van de zee. Ze is volgens Mazower het resultaat van een historiek die zijn wortels in het Interbellum vindt. De VN is niet meer dan een opgekalefaterde Volkenbond. Of zoals Charles Webster, Brits historicus en diplomatiek adviseur, tijdens een speech stelde in 1946: het voorbeeld van de Volkenbond *dominated all the discussions on the drafting of the Charter of the United Nations.*¹⁴

Ten tweede is de VN het ideologische product van het politieke denken van het Interbellum en meer bepaald van het Britse debat rond de toekomst van het Gemenebest. Veeleer dan idealisme, is de VN een product van de laatste stuip trekkingen van (Brits) imperialisme. Om te verstaan hoe de VN is ontstaan, dienen we volgens Mazower niet in Washington te starten maar in Londen. Veeleer dan in het *State Department*, liggen de ideologische wortels in *Whitehall*. In vier hoofdstukken toont Mazower het belang aan van de Zuid-Afrikaanse *Afrikaner* leider Jan Smuts, de eerste premier van India Jawaharlal Nehru, theoreticus van *idealistisch* internationalisme tijdens het Interbellum Alfred Zimmern, jurist Raphael Lemkin en demograaf Joseph Schechtman voor de ideologische oorsprong van de oprichting van de VN.

The Empire strikes back

Jan Smuts, Afrikaner, staatsman, militair en filosoof speelde een bepalende rol tussen 1900 en 1950 in wat nu Zuid-Afrika is. Smuts is de enige politicus die zowel aanwezig was tijdens de onderhandelingen voor de oprichting van de Volkenbond als van de VN. Tijdens de Eerste Wereldoorlog stelde Jan



Smuts zijn beroemde *practical suggestion* voor waarin Smuts het belang aangaf van een verbond van staten ter garantie van vrede, een soort van collectieve veiligheidssysteem *avant la lettre*. Binnen het oorlogskabinet botste Smuts met invloedrijke figuren als Curzon, Balfour en Churchill. Smuts voorzag in een soort internationalisme dat veel te ver ging volgens zijn critici. Het ingenieuze zat erin om het meteen aan een Atlantische agenda te koppelen. De leiders van dit nieuwe verbond zouden de VS en Groot-Brittannië zijn. Smuts vond in het kabinet geen medestanders maar vond die wel in de persoon van Woodrow Wilson. Het is Wilson die de plannen verder uittekende en aan de wieg stond van de Volkenbond. Mazower toont overtuigend aan dat Smuts een bepalende rol speelde bij de oprichting van de Volkenbond. Voor de San Francisco meeting in 1945 is het Smuts die opperde dat het Handvest van de VN ook ruimere publieke steun diende te krijgen in de vorm van een inleiding die appelleerde aan hogere idealen. Hij pleitte dan ook voor het toevoegen van de preambule. Mits enkele kleine wijzigingen werd deze unaniem aangenomen. Het was Smuts er vooral om te doen dat de VN een instelling zou worden ter bescherming van het blanke ras. Door een alliantie aan te gaan met de VS zou het Britse Rijk verder kunnen bestaan. In de ogen van Smuts was de VN een ideaal instrument ter bescherming van het Brits imperialisme.

Alfred Zimmern had gelijkaardige ideeën. Zimmern, was classicus – groot bewonderaar van de Grieken, politiek theorist en architect van de eerste blauwdruk van de Volkenbond, die door Smuts verder werd afgewerkt. Na een carrière bij het Britse ministerie van Buitenlandse Zaken werd Zimmern een succesvol academicus en de eerste professor internationale betrekkingen in de wereld. Hij bekleedde posten aan de universiteiten van Aberystwyth, Oxford en Cornell. Zimmern geloofde sterk in 'beschaving' en de waarden van het Britse imperialisme. Zijn ideeën botsten met de opkomst van het fascisme in Europa. Zimmern richtte zich daarna meer op de Verenigde Staten (VS) als leider van een vrije wereld en zag de VN als een instrument hierin. Zimmern speelde ook een rol in het *International Institute for Intellectual Cooperation* van de Volkenbond. In 1945 speelde hij kort een sleutelrol binnen UNESCO, het orgaan dat volgens hem een sleutelrol kon spelen in het promoten van 'internationaal' denken. De culturele component, een soort Victoriaans ideaal, diende het echter vlug af te leggen tegen de ratio van de wetenschap. Zimmern diende plaats te ruimen voor de bioloog Julian Huxley.



Jan Smuts ondertekent het VN-Handvest
UN Photo 235951

Attack of the Clones.

Van imperialisme naar anti-kolonialisme

Smuts en Zimmern kregen echter meteen ongelijk. Smuts wenste dat Zuid-Afrika een prominente rol zou spelen in Afrika en het annexeren van Zuid-West Afrika paste in dit opzet. Smuts' poging liep echter op verzet van verschillende landen binnen de VN. De groeiende discriminatie ten opzichte van Indiërs in Zuid-Afrika werd door India op de agenda van de Algemene Vergadering gebracht. Een nieuwe Zuid-Afrikaanse wet zorgde ervoor dat Indiërs in Zuid-Afrika als tweederangsburgers zouden beschouwd worden. Gandhi en Nehru wensten Zuid-Afrika, en bij uitbreiding Groot-Brittannië, ter verantwoording te roepen en de VN was hier het ideale forum voor. Dus de VN werd in plaats van een forum ter bescherming van de eenheid (en dominantie van Groot-Brittannië) binnen het Gemenebest een forum ter bedreiging ervan. Het was een duidelijk signaal van India naar *Whitehall*. India haalde zijn gelijk en de Algemene Vergadering werd het forum waar de derde wereld een prominente rol kon spelen.

A new hope?

De nazigruwelen eisten een afdoend antwoord en er ontstond een eis tot juridische bescherming van minderheden. Manzower brengt dit punt ter sprake via twee Amerikaanse joodse immigranten uit Europa. Joseph Schechtman vluchtte in 1941 naar de VS en



werkte er als demograaf. Hij werd er meteen na aankomst een belangrijk joods lobbyist, zionist en voorstander van een onafhankelijke Israëlische staat. Schechtman, net als zijn voorbeeld Ze'ev (Vladimir) Jabotinsky, een extreem-rechtse zionist, was voorstander van een beperkte aandacht voor de rechten van minderheden. Minderheden dienden niet juridisch beschermd te worden, ze zijn gewoon het best gebaat bij de oprichting van hun eigen staat. Met het nodige dedain werd op internationaal recht neergekeken. Raphael Lemkin arriveerde eveneens in 1941 in de VS. Lemkin daarentegen was groot voorstander van juridische bescherming. Als expert Duits recht was zijn kennis uitermate handig voor de VS om meer over de Duitse vijand te weten te komen. Lemkin is tot op de dag van vandaag bekend voor het uitvinden van de term *genocide*. Tot aan zijn dood bleef Lemkin een lobbyist voor de Genocide Conventie en de bescherming van minderheden. Deze twee posities stonden diametraal tegenover elkaar. Volgens Manzower is het Schechtman die uiteindelijk het pleit wist te winnen. De bescherming van minderheden werd voor de nieuw opgerichte VN een zaak van inferieur belang en dit zou zo blijven tot de jaren negentig van de twintigste eeuw.

The Rebel Alliance

Volgens het UNIHP-project liggen vier wervende ideeën aan de basis van de oprichting van de VN en vonden hun vertaling in de verschillende hoofdstukken van het Handvest. Deze vier ideeën zijn respectievelijk: vrede (op de puinhopen van de Tweede Wereldoorlog werd een organisatie opgericht met collectieve veiligheid als doel voor ogen), onafhankelijkheid (het zelfbeschikkingsrecht der volkeren), ontwikkeling (alle landen hebben recht op economische en sociale vooruitgang) en mensenrechten (het bevorderen en stimuleren van eerbied voor de rechten van de mens en voor fundamentele vrijheden voor allen, zonder onderscheid naar ras, geslacht, taal of godsdienst). Dit project wenste duidelijk te maken waar de VN het verschil heeft gemaakt, welke ideeën en daden die tot ontwikkeling kwamen in de schoot van de organisatie en welke geleid hebben tot wezenlijke veranderingen in de internationale politiek. Mazower nuanceert dit 'oprichtingsidealisme' in zijn boek. Het vertrekpunt van de VN waren geen utopische idealen. Mazower stelt dat de VN een creatie is ter verdediging van een internationalisme dat zijn wortels heeft in Brits imperialisme, blanke superioriteit en een aversie voor rechtsregels. Mazower, dat moet blijken uit de inleiding en conclusie van dit boek, is geen tegenstander van de VN. Hij heeft het boek geschreven als reactie op de recente

hervormingswoede binnen de VN. Volgens de auteur is het belangrijk om de motieven achter de oprichting van de VN te ontmaskeren aangezien hieruit kan afgeleid worden wat de VN is en wat ze niet is. De historische context is inderdaad belangrijk. Mazower heeft daar een punt maar zijn verhaal lijkt niet altijd overtuigend.

Tijdens de Tweede Wereldoorlog hebben vele landen nagedacht over de wereldorde na de oorlog. Heel wat denkers hebben toen interessante voorstellen gedaan, verschillende van die voorstellen werden ook besproken tijdens de diplomatieke onderhandelingen ter voorbereiding van de oprichting van de VN. Op overtuigende wijze is door verschillende auteurs aangetoond dat de VN een constructie is geworden als instrument van een op Amerikaanse leest geschoeide wereldorde. De VS hebben tijdens die onderhandelingsrondes vooral nadrukkelijk onderhandeld met het Groot-Brittannië van Churchill (en Attlee) en de Sovjet-Unie van Stalin. Andere landen – zoals België – mochten op gepaste tijden hun zegje doen maar kwamen er niet echt aan te pas. Mazower blijft in het ongewisse hoe invloedrijk de stemmen waren van Smuts en Zimmern. Hoe dicht stond Smuts bij Churchill of Attlee? Op ideologisch vlak was Zimmern helemaal geen leidende stem. Noch binnen de kring van Britse idealisten, waar mensen als Norman Angell en Ramsay Muir minstens even invloedrijk waren. De Boerenoorlog was aanleiding geweest voor John Hobson om het Britse imperialisme te bekritiseren en in 1939 verscheen E.H. Carr's invloedrijke werk *The Twenty Year's Crisis* waarin het werk van Zimmern en collega's sterk bekritiseerd werd. Het is uitermate spijtig dat Mazower het rijke Britse debat over de positie van Groot-Brittannië in de wereld niet voldoende aan het licht brengt in dit boek. Er waren ook andere 'tegenstemmen' buiten het Gemeenebest: René Cassin, jurist en sterke voorstander van mensenrechten binnen de VN¹⁵, Filipino Carlos Romulo¹⁶, zwarte activisten¹⁷, de delegaties uit de derde wereld (zoals de erg actieve Egyptische delegatie. Het is wat vreemd dat Mazower de tegenstem uit het Zuiden herleid tot India), en Belgische 'bruggenbouwers'¹⁸. China en de Sovjet-Unie waren voorstander van het inschrijven van onafhankelijkheidsclaims in het Handvest maar stuitten op Brits-Amerikaans verzet.¹⁹ Mazower zwijgt hierover. Mazower claimt een ideologische geschiedenis van de VN te vertellen maar de *strijd* om ideeën komt nauwelijks ter sprake. Heeft hij idealisten en kosmopolieten voldoende van antwoord gediend met zijn stellingen? En meer nog, kan de oprichting van de VN ook niet juist een teken zijn van een contrapuntische intellectuele geschiedenis zoals Edward





President Roosevelt en eerste minister Churchill
UN Photo 51615

May the force be with you

Belangrijkste kritiek is echter dat Mazower claimt dat het boek ons meer kan leren over de huidige hervormingsplannen voor de VN. Zijn claim is dat als we ons bewust zijn van waar de VN komt, we ook makkelijker kunnen nagaan waar de toekomst ligt. Hierbij vergeet hij wel dat de VN van 1945 nog weinig uitstaans heeft met de VN van 2010. Schechtman won dan wel het pleit in 1945 maar de VN is anno 2010 sterk opgeschoven naar de positie van Lemkin. Ernst Haas verrichtte baanbrekend werk rond de agenda-setting en verandering van het mandaat van internationale organisaties.²¹ Verandering kan volgens Haas op twee manieren gebeuren: door *adaptation* enerzijds en *learning* anderzijds. Bij *adaptation* past een organisatie zich aan door nieuwe activiteiten in haar mandaat op te nemen of oude te verwerpen. Onderliggende 'waarden' worden niet in vraag gesteld. Een dergelijke 'aanpassing' kan plaatsvinden op twee verschillende manieren. Ten eerste spreekt Haas over *incremental growth*, het voortdurend toevoegen van nieuwe aandachtspunten zonder het besluitvormingsproces te wijzigen. Het moge duidelijk zijn dat de VN (als systeem) hier een voorbeeld van zijn (specifieke instellingen binnen het VN-systeem kunnen in principe een andere weg volgen). De tweede manier wordt benoemd als *turbulent nongrowth*, en wordt gezien als het drastisch veranderen van het besluitvormingsproces waarna het eindresultaat incoherent wordt en leidt tot desintegratie van de instelling. Haas geeft als voorbeeld ondermeer UNESCO aan. UNESCO is steeds gekenmerkt door interne controverse rond de missie van de organisatie en maakte in de jaren 1980 een enorme crisis door.

De VS verliet de organisatie in 1984 en keerde pas terug als volwaardig lid in 2003. Tussen 1984 en 2003 bekleedde het wel het statuut van waarnemer. *Learning* wordt gezien als een eerder dynamisch proces waarbij een organisatie zichzelf in vraag stelt en op basis van een weloverwogen redering haar mandaat aanpast. Organisaties kunnen in de loop der tijd verschuiven van het ene naar het andere model.

In 1961 hield de daadkrachtige tweede secretaris-generaal van de VN Dag Hammarskjöld een rede aan de universiteit van Oxford. In de tekst is de opmerkelijke zin terug te vinden: *I am not as neutral as regards to the Charter; I am not neutral as regards facts.*²² De rede was een pleidooi voor de onafhankelijkheid van de internationale ambtenarij, een duidelijk signaal dat de VN meer zijn dan de optelling van de belangen van (enkele) lidstaten. De administratie heeft een zekere onafhankelijkheid en is meer dan de slipperdrager van de lidstaten, de permanente leden van de Veiligheidsraad, laat staan van de VS. Het is dan ook belangrijk om in analyses rond de werking van de VN steeds in het achterhoofd te houden dat we kunnen spreken over twee VN.²³ De eerste VN brengt alle 192 lidstaten samen. Elk van die lidstaten dient zijn verantwoordelijkheid op te nemen. Een tweede VN, is deze van de secretariaten, van de ambtenaren die beroepshalve het Handvest in de praktijk brengen. Aan het hoofd van die administratie staat de secretaris-generaal.

Goed gedocumenteerde werken over de VN die analytisch sterk en historisch gefundeerd zijn, dienen toegejuicht te worden. Of zoals Paul Morren, erevoorzitter van de VVN het stelde: *Is ze niet goed genoeg, verbeter ze dan. Is ze te weinig bekend en wordt ze onvoldoende gesteund, verbeter dat dan ook.*²⁴ Dat is ook wat Mazower lijkt te zeggen met dit boek, of hij in zijn opzet is geslaagd, is echter twijfelachtig. Mazower's boek is eerder een ideologische pleidooi voor een *League of Democracies* dan een vernieuwde VN.²⁵

Francis BAERT
UNU-CRIS & Universiteit Gent

Noten

- 1 Met dank aan Pascale Vantorre.
- 2 M. MAZOWER, *No Enchanted Palace. The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations*, Princeton, Princeton University Press, 2009, 1.
- 3 Is gebaseerd op eerder verschenen materiaal. F. BAERT, "De Verenigde Naties als ideeënfabriek – Het United Nations Intellectual History Project", *Res Publica*, 2009, 51 (2): 271-284.



- 4 M.G. DE VRIES, *The International Monetary Fund, 1945-1965: The Twenty Years of International Monetary Cooperation*, Washington D.C., IMF, 1969; M.G. DE VRIES, *The International Monetary Fund, 1966-1971: The System under Stress*, Washington D.C., IMF, 1976; M.G. DE VRIES, *The International Monetary Fund, 1972-1978: Cooperation on Trial*, Washington D.C., IMF, 1985.
- 5 R. JOLLY, L. EMMERIJ & T. WEISS, *The Power of UN Ideas. Lessons from the First 60 Years*. *United Nations Intellectual History Project*, 2005, 1-2, <http://www.unhistory.org/UNIdeas.pdf>
- 6 Zie de recensie van Eddy Laurijssen boven. Voor meer informatie over dit project en bijkomende publicaties (o.a. een working paper reeks) zie: <http://www.ilo.org/public/english/century/index.htm>. Zie ook het werk van VVN-collega Jasmien Van Daele: J. VAN DAELE, "The International Labour Organization (ILO) in Past and Present Research", *International Review of Social History*, 2008, 53 (3), 485-511.
- 7 Voor meer informatie over dit project zie: <http://www.unesco.org/archives/committee.htm>.
- 8 http://www.sum.uio.no/research/global_governance/candid/.
- 9 <http://www.law.leiden.edu/organisation/publiclaw/publicinternationallaw/research/united-nations-and-global-values.html>. Zie ook K. VAN DER BRUGGEN, *Mondiale moraal: rechten en plichten op wereldschaal*, Rathenau Instituut, 2004.
- 10 D. MCNEILL, "The Diffusion of Ideas in Development Theory and Policy", *Global Social Policy*, 2006, 6 (3), 334-354; D. MCNEILL, "'Human Development': The Power of the Idea", *Journal of Human Development*, 2007, 8 (1), 5-22; M. BØAS & D. MCNEILL, (eds.) *Global Institutions and Development: Framing the world*, London, Routledge, 2004.
- 11 Ralph Bunche kreeg in 1950 de Nobelprijs voor de Vrede. Hij was de eerste VN-functionaris die de prijs kreeg. Bunch verrichtte baanbrekend werk op het vlak van dekolonisatie en conflictbeheersing. Vooraanstaand VN-functionaris Brian Urquhart schreef een biografie over zijn vroegere mentor en collega. B. URQUHART, *Ralph Bunche: An American Life*, New York, W.W. Norton, 1993.
- 12 T.G. WEISS, T. CARAYANNIS, L. EMMERIJ & R. JOLLY, *UN Voices. The Struggle for Development and Social Justice*, Bloomington and Indianapolis, Indiana University Press, 2005, 406.
- 13 Zie S. SCHLESINGER, *Act of Creation. The Founding of the United Nations*, Boulder, CO, Westview Press, 2003; R.C. HILDERBRAND, *Dumbarton Oaks. The Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security*, University of North Carolina Press, 1990.
- 14 M. MANZOWER, 15.
- 15 G. CASSIN, *René Cassin: les guerres de 1914-1918 et de 1939-1945 et le combat pour la dignité humaine*, Marseille, Gassin, 2008.
- 16 B. ANDERSON, *Under Three Flags. Anarchism and the Anti-Colonial Imagination*, London, Verso, 2006, 15.
- 17 M. SHERWOOD, "There is No New Deal for the Blackman in San Francisco: African Attempts to Influence the Founding Conference of the United Nations, April-July 1945", *The International Journal of African Historical Studies*, 1996, 29 (1), 71-94.
- 18 P. VAN KEMSEKE, *België in de Veiligheidsraad, 1946-2006*, Leuven, Acco, 2007.
- 19 M. SHERWOOD, 90. Dit is een sterk contrast met de huidige positie van China en Rusland rond nationale soevereiniteit en onafhankelijkheidsclaims.
- 20 E. SAÏD, *Culture and Imperialism*, London, Vintage, 1993.
- 21 E.B. HAAS, *When Knowledge is Power. Three Models of Change in International Organizations*, Berkeley and Los Angeles, California, University of California Press, 1990.
- 22 D. HAMMARSKJÖLD, *The International Civil Servant in Law and in Fact*, lecture delivered to congregation at Oxford University, 30 May 1961, 351. Reprinted by permission of Clarendon Press, Oxford, <http://www.un.org/depts/dhl/dag/docs/internationalcivilservant.pdf>.
- 23 Weiss, Carayannis en Jolly werken dit verder uit in een recente bijdrage in *Global Governance* en voegen er een derde Verenigde Naties aan toe, een groep van actoren die in principe formeel geen deel uitmaken van de wereldorganisatie maar er wel sterke banden mee heeft. Zo wordt ondermeer verwezen naar: NGO's, academici, experts, onafhankelijke commissies en groepen individuen. De Vlaamse en Nederlandse Vereniging voor de Verenigde Naties (VVN en NVVN) maken hier deel van uit. Deze *outsiders* worden vaak ook *insiders*. Peter Piot verruilde de academische wereld voor een functie als adjunct secretaris-generaal onder Kofi Annan en Ban Ki-moon. Inmiddels is de in Leuven geboren arts na een succesvolle periode aan het hoofd van UNAIDS hoofd geworden van een nieuw instituut rond mondiale gezondheid aan het Imperial College in Londen. Vele gelijkaardige Belgische en Nederlandse voorbeelden kunnen gegeven worden. T.G. WEISS, T. CARAYANNIS & R. JOLLY, "The 'Third' United Nations", *Global Governance*, 2009, 15(1), 123-142.
- 24 P. MORREN, *Het Ontstaan van de Verenigde Naties*, Roeselare, Roularta Books, 2005, 174.
- 25 C. VANDEWOUDE, "De League of Democracies. Enkele beschouwingen", *Wereldbeeld*, 2009 (2), 45-51.



De strijd tegen kinderarbeid en de Wereldcup

Het gaat niet goed met het terugdringen van kinderarbeid in de wereld. Verschillende organisaties uit de VN-familie hadden er al op aangedrongen om tegen 2016 echt een einde te maken aan deze praktijken.

Het meest recente rapport van de Internationale Arbeidsorganisatie komt echter tot de conclusie dat, als we zo verder gaan, die deadline nooit zal worden gehaald. Er moet dringend een nieuwe aanzet komen.

De laatste schattingen, van mei 2010, geven een gemengd beeld: hier en daar wat beterschap, maar toch ook reden tot bezorgdheid.

Aan de positieve kant: voor kinderen tussen 5 en 14 jaar wordt een vermindering van 10% genoteerd, en zelfs van 31% voor gevaarlijk werk. En voor meisjes een vermindering van 15%.

Negatief: de verbeteringen verlopen steeds langzamer, en voor de leeftijdsgroep van 15-17 jarigen is er een alarmerende toename van 20%. Het gaat daar ook over kinderen die wel de wettelijke werkleeftijd hebben bereikt, maar die werken in de meest gevaarlijke arbeidsomstandigheden.

In mei werd in Den Haag nog een internationale conferentie gehouden over het probleem. Meer dan 450 afgevaardigden uit 80 landen bereikten overeenstemming over een 'Roadmap' naar 2016 toe.

Ook UNICEF vraagt al sinds jaren om meer inspanningen: kinderarbeid is immers tegelijk oorzaak en gevolg van de armoede in de wereld.

Een Rode kaart voor Kinderarbeid

Samen met de andere VN-organisaties maakt de ILO nu gebruik van het WK voetbal in Zuid Afrika om dit probleem nog eens extra onder de aandacht te brengen.

Op 11 juni, met miljoenen ogen in de hele wereld gericht op de aftrap, werd de campagne "Go for the goal and end child labour" gelanceerd.

Het werd de leuze van de Werelddag tegen kinderarbeid, 12 juni 2010. Die kreeg in meer dan honderd landen aandacht van regeringen, werkgevers, werknemers en het middenveld. Met debatten, maar

ditmaal ook met voetbal en andere sportmanifestaties.

Zo vraagt Unicef ter gelegenheid van het WK speciaal aandacht voor kinderarbeid in Afrika, en pleit voor kinderarbeid-vrije voetballen en shirts.

De ILO nam trouwens ook een meer praktisch initiatief: de campagne "Een Rode Kaart voor Kinderarbeid". Het gaat om een pakket dat dient om via het voetbal iets te doen aan kinderarbeid, en werd samengesteld in samenwerking met de FIFA.

Over de hele wereld zullen kinderen immers meeleven met de Wereldcup: ze zullen de wedstrijden volgen op TV, en op straat en op het schoolplein zelf ook voetballen.

Maar voor zo'n 215 miljoen kinderen die lang en hard moeten werken, vaak in gevaarlijke omstandigheden, is het WK een "wereld ver verwijderd", zei Juan Somavia, de Directeur-Generaal van de ILO.

UNDP rapport over de samenwerking EU-UN

Op 10 juni werd in Brussel het nieuwste UNDP rapport voorgesteld over de samenwerking tussen de VN en de Europese Unie. Verschillende top EU autoriteiten, waaronder de Voorzitter van het Europees Parlement, Jerzy Buzek, waren erbij aanwezig.

De kern van het rapport was, zoals de Administrateur van UNDP, Helen Clark, bij die gelegenheid zei: dat we "Samen kunnen we wat we elk afzonderlijk niet kunnen".

Accent op ontwikkelingssamenwerking

Het Rapport, het vierde in de reeks "Improving Lives", geeft voorbeelden van het verschil dat een dynamische samenwerking tussen VN en EU kan uitmaken in het leven van tientallen miljoenen mensen. Het gaat hier dan ook niet alleen over het nut van overleg en samenwerking op topniveau, maar over praktische verwezenlijkingen te velde.

Zo wordt er in meer dan 60 landen hulp verleend na natuurrampen. En worden er mijnruim-operaties, of



voedselhulp, of advies en controle bij verkiezingen georganiseerd.

Ook onderwijs voor 22 miljoen, en inenting voor 8 miljoen kinderen. En steun in de strijd tegen kinderarbeid.

In zijn voorwoord bij *Improving Lives* schrijft Ban Ki-Moon: "Waar het uiteindelijk om gaat is: gezamenlijke normen en waarden te vertalen naar de praktijk".

De publicatie in juni in plaats van de gebruikelijke datum in het najaar heeft te maken met het onderwerp van het rapport, dat dit jaar in het teken stond van ontwikkelingssamenwerking. Het effect zal des te belangrijker zijn op de MDG-top in New York in september. Daar worden immers de MDG's en hun voortgang aan een kritisch onderzoek onderworpen.

UNDP Bureau in Brussel

De jaarlijkse rapporten over de samenwerking VN-EU worden samengesteld door het Bureau van UNDP in Brussel. De Directeur van het Bureau, op dit ogenblik Antonio Vigilante, is tegelijk de officiële vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal en houdt zich dus niet alleen bezig met UNDP-zaken maar ook met andere aspecten van het werk van het VN-Secretariaat.

Een belangrijke taak is het bevorderen van de coördinatie tussen de verschillende VN-organisaties en programma's in Brussel wat betreft hun relaties met de EU-Instellingen.

Daarnaast ondersteunt het Bureau ook de contacten van de UNDP Landen- Bureau's in hun contacten met de Europese Commissie.

breken en werd met geweld tegengehouden. Dat leidde tot de dood van negen van wat in de Israëlische versie 'pro-Palestijnse activisten' wordt genoemd, en verschillende gewonden.

Van het juiste verloop van de operatie bestaan verschillende versies, maar zeker is dat Israël tot actie overging in internationale wateren.

Tijdens het debat werd het buitenproportionele gebruik van geweld door de Israëlische strijdkrachten veroordeeld, met name door de vice- Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, mevrouw Kyung Wha Kang, namens de Hoge Commissaris zelf.

Eerder hadden ook de Secretaris-Generaal, en de Veiligheidsraad, hun afkeuring uitgesproken; zij vroegen om een onmiddellijk, onpartijdig en onafhankelijk onderzoek. Door wie dat onderzoek zou moeten geschieden werd echter, met name door de VS, in het midden gelaten.

Het Israëlische standpunt

Israël stelde, het verlies aan mensenlevens te betreuren, maar dat, nu de 'humanitaire missie' als voorname doel had de Israëlische blokkade te doorbreken, dit neerkwam op een provocatie van de Israëlische autoriteiten. Er was ook herhaaldelijk gewaarschuwd, zowel voor als gedurende de reis, dat de schepen zouden worden overmeesterd en afgeleid naar de haven van Ashdod. Van daaruit zouden de hulpgoederen over land naar Gaza worden vervoerd. Het doel van deze maatregelen was het voorkomen van de smokkel van wapens naar Gaza, waar het Hamas regime immers in staat van oorlog is met Israël. Gedurende de operatie werden de Israëlische soldaten trouwens bestookt met messen, stokken en mischien wel met geweervuur.

Het Palestijnse standpunt

Palestina veroordeelde onmiddellijk de Israëlische actie en vroeg om een onafhankelijk onderzoek naar deze schendingen van het internationaal recht. Daarenboven had Israël buitensporig geweld gebruikt. Dit alles brengt de vredesonderhandelingen in het Midden Oosten in gevaar. Palestina vroeg de vrijlating van alle betrokken personen, en om de toelating van humanitaire hulp voor Gaza.

De *internationale gemeenschap* veroordeelde in meerderheid het gebruik van buitensporig geweld en de schendingen van het internationaal recht door Israël. Deze daden van 'piraterij' (het woord werd vooral door de Arabische landen gebruikt) vragen om een

Spoeddebat in de mensenrechtenraad: veroordeling van de Israëlische aanval op een konvooi met hulpgoederen voor Gaza. België onthoudt zich bij de stemming

Al meteen op de eerste dag van de 14e zitting van de Mensenrechtenraad, op 1 juni, werd een spoeddebat gehouden over de manier waarop het Israëlische leger een konvooi had geënterd van zes schepen die probeerden de blokkade te doorbreken die Israël sinds 1977 in stand houdt tegen Gaza. De meeste schepen konden op een vreedzame manier worden overmeesterd, maar één vaartuig probeerde door te



unanieme instemming met een ontwerpresolutie van Pakistan (namens de Organisatie van Islamitische Staten) en Palestina, en Soedan (namens de groep van Arabische landen) waarin “de zware aanvallen van het Israëlische leger op het konvooi van schepen met een humanitaire missie” werd veroordeeld.

Tijdens het debat werd door een meerderheid aangedrongen op een volledig, transparant en onafhankelijk onderzoek van het incident. Ook werd diepe bezorgdheid uitgesproken over de humanitaire situatie van de bevolking in Gaza. Een groot aantal leden verklaarden de Israëlische blokkade illegaal, en riep op tot een onmiddellijke beëindiging ervan. Sommige landen maakten van de gelegenheid gebruik om beide partijen op te roepen om het vredesproces te hervatten en het escaleren van de spanningen te vermijden.

De resolutie “De ernstige aanvallen van de Israëlische strijdkrachten op het konvooi van schepen met een humanitaire missie” werd uiteindelijk aangenomen met 32 stemmen tegen 3, met negen onthoudingen.

De tegenstemmen waren van Italië, Nederland en de VS.

Onthoudingen: België, Burkina Faso, Frankrijk, Hongarije, Japan, Noord Korea, Slowakije, Oekraïne, en het Verenigd Koninkrijk.

Op nationaal vlak kwam er kritiek op de Belgische houding, wat aanleiding was voor de Minister van Buitenlandse Zaken Vanackere voor een persmededeling:

“Wat het Gaza dossier betreft wil de Minister nog eens benadrukken dat de Belgische houding in Genève volledig in lijn was met de posities die sinds het begin van de week door ons land en door Cathy Ashton voor de EU werden ingenomen. Ons land heeft zich in Genève ingezet voor een consensus onder de EU partners en ook ten gunste van een consensus binnen de Mensenrechtenraad. Toen dit niet mogelijk bleek hebben we ons, net als de meerderheid van onze EU partners, onthouden.” ... “Een consensusbeslissing zou ongetwijfeld de resolutie een grotere legitimiteit hebben gegeven ten aanzien van de Israëlische Regering”.

Intussen hadden Filippo Grandi, Commissaris-Generaal van UNRWA, en Roberterry, de VN Speciale Coördinator voor het Vredesproces in het Midden Oosten, op 31 mei al een boodschap uitgestuurd

waarin ze zeggen geschokt te zijn door de gebeurtenissen en ze een dringende oproep doen om verder bloedvergieten te voorkomen.

Ze wensen ook duidelijk te maken dat zulke tragedies te vermijden waren geweest als Israël gehoor had gegeven aan de herhaalde oproepen van de internationale gemeenschap om een einde te maken aan de contraproductieve en onaanvaardbare blokkade van Gaza.

Een resolutie van de Veiligheidsraad had intussen ook al met klem aangedrongen op een onafhankelijk en onpartijdig onderzoek. Het was echter nooit echt duidelijk geworden door wie dat onderzoek zou moeten worden gevoerd ... Volgens de VS, later daarin gevolgd door Israël, zou dat eventueel ook in en door Israël zelf kunnen gebeuren.

Maar na blijkbaar moeizame onderhandelingen maakte de Israëlische regering op 14 juni bekend dat het “een onafhankelijke Commissie opricht, met twee buitenlandse waarnemers om een onderzoek te voeren naar de omstandigheden van de Israëlische raid”. Het onderzoek zal worden geleid door Yaakov Tirkel (75), gewezen rechter in het Israëlische Hoogerechtshof. De buitenlandse waarnemers zijn de Noord-Ierse protestantse politicus en Nobel Prijswinnaar David Trimble, en een voormalig Advocaat-Generaal van het Canadese leger, Ken Watkin.

De beslissing was al eerder verwacht, maar werd pas op 14 juni bekend gemaakt. Blijkbaar had het even geduurd voor de Amerikaanse regering, in de mening dat een internationale aanwezigheid binnen de Commissie de geloofwaardigheid van het onderzoek ten goede zou komen, er in slaagde de Israëlische regering daarvan te overtuigen.

Overigens doen sommige landen, op de eerste plaats Turkije, het onderzoek af als eenzijdig. Zij willen een commissie onder rechtstreeks toezicht van de VN.

Herzieningsconferentie van het statuut van het internationaal strafhof

Van 31 mei tot 14 juni werd in Kampala, Uganda, de herzieningsconferentie gehouden van het Statuut van het Internationaal Strafhof. Het Statuut werd in 1995 in Rome aangenomen na een lange, jaren durende voorbereidende conferentie. Het trad in werking in 1998.

De gedachte van een permanent tribunaal voor de bestraffing van oorlogsmisdadigers leefde al sinds de



tribunalen van Neurenberg en Tokio, na de tweede Wereldoorlog. Daarvòr waren er al pogingen geweest om ernstige inbreuken van het 'humanitaire oorlogsrecht' te bestraffen. Maar behalve tot een clause in het Verdrag van Versailles voor de berechting van Duitse oorlogsmisdaden, na de Eerste Wereldoorlog, en daarop volgende incidentele uitspraken van Duitse rechtbanken, was er niet echt iets tot stand gebracht.

En natuurlijk, de tribunalen van Neurenberg en Tokio waren ad hoc rechtbanken: overwinnaarsrechtbanken, wordt wel gezegd.

De oprichting van een permanent, internationaal en onafhankelijk tribunaal was een droom die in 1995 werkelijkheid werd. Het Strafhof is nu enkele jaren actief. En natuurlijk zijn er de nodige problemen geweest.

Daarbij is vooral de rol die de Veiligheidsraad moet of kan spelen voorwerp van discussie. In de Raad zetelen immers vijf mogendheden die een rol te spelen hebben of tenminste zijdelings betrokken zijn bij vele van de huidige internationale conflicten. Of betrekkingen onderhouden met bepaalde regime. En zij hebben een vetorecht ...

Op de agenda van de herzieningsconferentie stonden enkele belangrijke kwesties.

België had voorgesteld om aan de definitie van oorlogsmisdrijven in niet-internationaal gewapende conflicten toe te voegen (art. 8 Statuut): het gebruik van o.a. giftige wapens en gassen, en kogels die in het menselijk lichaam gemakkelijk in omvang toenemen: de zogenaamde dumdkogels.

Dit voorstel werd op 10 juni bij consensus aangenomen.

Het verbod op het gebruik van deze bijzonder wrede wapens in niet-internationale conflicten betekent een belangrijke stap vooruit. Het merendeel van de conflicten in de wereld is immers niet internationaal, en waar er een hele reeks afspraken bestaan in geval van internationale conflicten is dit (nog) lang niet geval voor burgeroorlogen en gelijkaardige geweldsituaties binnen de grenzen van een land.

Minister Vanackere meldde dat hij zich verheugde over het succes van het Belgische voorstel, maar ook over de "uitstekende samenwerking rond dit voorstel binnen de Belgische Regering met zijn collega's Stefaan De Clerck, Minister van Justitie, en Pieter de Crem, Minister van Defensie".

Agressie

Maar een van de allerbelangrijkste knelpunten tij-

dens de Conferentie was wel de vraag of 'agressie' van nu af aan ook gekwalificeerd zou kunnen worden als een 'oorlogsmisdaad'.

Agressie is nu al opgenomen in artikel 5(1) van het Statuut, maar artikel 5(2) bepaalt dat het Hof hierover slechts kan oordelen wanneer

- overeenstemming is bereikt over een definitie van dit misdrijf en
- over de voorwaarden waaronder het Hof zijn rechtsmacht kan uitoefenen.

Een aantal landen heeft steeds aangegeven dat het Statuut niet compleet is zonder effectieve rechtsmacht van het Hof over het misdrijf agressie.

Daarover werden vanaf 2003 onderhandelingen gevoerd in een speciale werkgroep van de *Assembly of States Parties*, de Vergadering van de Verdragspartijen bij het Statuut. De werkgroep kwam in februari 2009 klaar met haar werk. Lange tijd leek het onmogelijk dat bij de herzieningsconferentie overeenstemming zou kunnen worden bereikt over dit onderwerp, maar de speciale werkgroep heeft goede vooruitgang kunnen boeken en een ontwerptekst kunnen voorleggen aan de Conferentie.

Voor het eerst diende zich bij de herzieningsconferentie een gelegenheid aan waarbij hierover mogelijk algehele overeenstemming kon worden bereikt. Het meest lastige en politiek meest gevoelige punt betrof de rol van de Veiligheidsraad: is de vaststelling van een daad van agressie van een staat door de Veiligheidsraad al dan niet *conditio sine qua non* voor de uitoefening van rechtsmacht door het Hof over het misdrijf agressie? In de Veiligheidsraad hebben vijf mogendheden immers een recht van veto. Alles hing af van het vinden van een aanvaardbaar compromis op dit punt. Als de herzieningsconferentie erin zou slagen een akkoord te bereiken over het misdrijf agressie zou dit een groot succes betekenen.

In de opmaat naar behandeling van het misdrijf agressie tijdens de herzieningsconferentie speelde ook de opstelling van de VS (weliswaar geen verdragspartij) een rol. Uiteraard zijn de VS voorstander van een doorslaggevende rol voor de Veiligheidsraad. Ook vinden de VS dat het jonge Hof niet met het misdrijf agressie moet worden belast (want politiek te beladen) en vindt het de definitie van agressie in de ontwerptekst te ruim en te vaag.

Maar daar kan tegenover worden gesteld dat het Hof ook nu al te maken heeft met politiek gevoelige zaken (vgl. de aanklacht tegen President Bashir). Bovendien leek de compromistekst niet te ruim: het moet om agressie gaan die "by its character, gravity



and scale, constitutes a manifest violation of the Charter of the United Nations”.

Dat betekent dat evident moet zijn dat de gepleegde agressie naar haar aard, ernst en schaal in strijd is met het VN-Handvest.

Andere landen, vooral in Afrika en Latijns Amerika, waren dan weer beducht voor een al te overheersende rol van de Veiligheidsraad.

Uiteindelijk werd in Kampala overeengekomen dat de Openbaar Aanklager van het Hof zelf een onderzoek kan beginnen, als hij tenminste daarvoor de instemming van de rechters heeft. Maar ook dat de Veiligheidsraad de ‘primaire verantwoordelijkheid’ krijgt om vast te stellen of er sprake is van agressie.

Dit is in feite niet echt iets nieuws. Artikel 24 van het Handvest stelt immers al dat “de Leden van de Verenigde Naties de primaire verantwoordelijkheid voor het handhaven van de internationale vrede en veiligheid op de eerste plaats opdragen aan de Veiligheidsraad”.

De Raad kan overigens een eigen onderzoek van de Aanklager voor twaalf maanden opschorten, een termijn die trouwens steeds kan worden verlengd.

De nieuwe bevoegdheden van het Strafhof treden in werking vanaf 2017. Uiteraard kunnen ze niet met terugwerkende kracht worden toegepast.

Zwitserland voorzitter van de 65e zitting van de algemene vergadering?

Op 11 juni werd de Zwitser Joseph Deiss formeel en bij acclamatie verkozen tot Voorzitter van de komende 65e Zitting van de Algemene Vergadering. In een vorige aflevering berichtten we al over de voorbereidende stemming binnen de Groep van West Europese en Andere Landen. U zult zich herinneren hoe daar een van de andere kandidaten, onze landgenoot Louis Michel, het onderspit moest delven.

Deiss gaf ter gelegenheid van zijn verkiezing een persconferentie waar hij de prioriteiten van zijn voorzitterschap uiteenzette: *global governance*, mensenrechten, het milieu, en de verwezenlijking van de MDG's.

Zeker deze laatste, en de top die daarover dit najaar plaats vindt, zullen belangrijk worden.

Maar ook *global governance*, specifiek op het gebied van het milieu. De belangrijke problemen zijn immers allemaal wereldproblemen die moeten worden

opgelost met wereldwijde oplossingen. Deiss voorziet dan ook een samenwerking met bijvoorbeeld de Groep van 20.

De wereldeconomie moet een groene economie worden, met aandacht voor klimaat, de opwarming van de aarde, de toestand van de bossen, en water.

In het huidige economische klimaat zal dat niet eenvoudig zijn, maar we moeten blijven proberen.

Gevraagd naar zijn positie met betrekking tot het Midden Oosten hield Deiss zich eerder op de vlakte. Dat zijn politieke kwesties, en behoren eerder tot het domein van de Veiligheidsraad.

Als een van de sleutelementen van de komende zitting ziet hij het bevorderen van de effectiviteit en de geloofwaardigheid van de Algemene Vergadering. Zwitserland stelt daarbij graag haar tradities en ervaring op het gebied van werkmethodes – consensus en dialoog – ter beschikking.

Trouwens, hij ziet het ook als een van zijn taken om de VN dichterbij het Zwitserse volk te brengen, en het duidelijk te maken wat de Organisatie ook voor dat land kan verwezenlijken. Toen hem een paar maanden geleden werd gevraagd wat zijn benoeming zou betekenen voor Zwitserland, had hij echter wel geantwoord: “laten we eerst eens kijken wat Zwitserland kan doen voor de VN ...”.

Deiss speelde als Minister van Buitenlandse Zaken een leidende rol in de campagne voor het VN-lidmaatschap van Zwitserland; 10 september 2002, de dag waarop dat werkelijkheid werd, was “wel een van de mooiste dagen van mijn leven”.

Op de vraag of hij toen al enig idee had van deze benoeming antwoordde hij dat dat vooral te danken was aan de kwaliteiten en de inspanningen van zijn land.

Tijdens de persconferentie was hij dan ook vergezeld van de Permanent Vertegenwoordiger van Zwitserland in New York, en van de Zwitserse Minister van Buitenlandse Zaken ...

Nieuws van de internationale straftribunalen

Cedric RYNGAERT

Internationaal Strafhof

Op 31 mei 2010 begon de eerste herzieningsconfe-



rentie van het Internationaal Strafhof, in Kampala (Uganda). Op het programma stond onder meer de toevoeging van de misdaad agressie aan de jurisdictie van het Hof. Een evaluatie van de conferentie volgt in een volgend nummer van het tijdschrift.

Op 1 juni 2010 sloot België een akkoord met het Hof over de uitvoering van door het Hof uitgesproken straffen. Op dit moment hebben slechts vijf landen een dergelijk akkoord gesloten (naast België ook het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk, Denemarken en Finland).

Eer het Hof een straf kan uitspreken moet de beklagde voor het Hof kunnen verschijnen. In het geval van Soedan is het onwaarschijnlijk dat dit snel zal gebeuren. Op 26 mei 2010 informeerde het Hof de Veiligheidsraad dat Soedan nog steeds weigert samen te werken met het Hof. In 2005 verwees de Veiligheidsraad de situatie in Darfoer, Soedan, naar het Strafhof. Het Hof vaardigde intussen drie aanhoudingsbevelen tegen Soedanese overheidsfunctionarissen uit.

Eén van deze bevelen was ten laste van de Soedanese president Al-Bashir. Het Hof weigerde Al-Bashir echter te dagvaarden voor genocide. De Beroepskamer van het Hof besliste op 3 februari 2010 niettemin dat de weigering van het Hof in eerste aanleg op verkeerde juridische gronden steunde. Het Hof had immers gesteld dat het enkel een aanbevelingsbevel zou uitvaardigen voor genocide voor zover de enige redelijke conclusie die uit het bewijsmateriaal zou kunnen worden getrokken het bestaan van een genocidaire bedoeling was – wat volgens de Beroepskamer een al te strenge standaard was.

Wat betreft Soedan had het Hof een ander aanhoudingsbevel uitgevaardigd tegen een rebellenleider, Bahar Idriss Abu Garda. Op 8 februari 2010 weigerde het Hof echter de tenlastelegging tegen Abu Garda te bevestigen, wegens gebrek aan bewijsmateriaal. De aanklager verdacht Abu Garda ervan verantwoordelijk te zijn voor een aanval op een vredesmissie van de Afrikaanse Unie in het noorden van Darfoer in 2007.

Meer samenwerking is er tussen het Hof en Guinee. In februari en mei 2010 bezochten delegaties van de aanklager van het Hof het Afrikaanse land waar in 2009 onlusten het leven kostten aan tientallen mensen. De aanklager is een vooronderzoek gestart wat deze onlusten betreft; hij volgt daarbij de nationale procedures in Guinee van zeer nabij. De aanklager voert ook een vooronderzoek naar mogelijke oorlogsmisdaden gepleegd tijdens de Russisch-Georgische oorlog in augustus 2008. Rusland, een staat die

nochtans geen partij is bij het Statuut van Hof, bezorgde het Hof al 3,817 'communicaties' over beeerde misdrijven.

Het Hof liet de aanklager op 31 maart 2010 dan weer toe uit eigen beweging een werkelijk onderzoek te voeren naar beweerd misdaden tegen de mensheid gepleegd in Kenya tussen 2005 en 2009. Het is de eerste keer dat de aanklager uit eigen beweging (*proprio motu*) een onderzoek naar internationale misdaden start.

Voor de architectuurliefhebbers: de bouw van het nieuwe gebouw van de Hof in Den Haag werd toegewezen aan een Deens architectenbureau. Het nieuwe gebouw zou in 2015 moeten zijn voltooid. Het wordt betaald door de staten die partij zijn bij het Statuut; Nederland biedt het bouwterrein aan.

En voor de liefhebbers van nieuwe media: het Hof heeft sinds kort zijn eigen YouTube-kanaal: <http://www.youtube.com/user/IntlCriminalCourt>.

Joegoslavië-tribunaal

Het Joegoslavië-tribunaal denkt momenteel ernstig na over zijn erfenis voor het voormalige Joegoslavië. Het organiseerde daartoe een conferentie in februari 2010, waaraan 400 personen deelnamen. Tot nu toe bestond de erfenisstrategie van het tribunaal erin vervolgingen van oorlogsmisdrijven voor nationale rechtbanken te ondersteunen, en te verzekeren dat belanghebbende actoren toegang hebben tot relevante materialen van het Tribunaal.

Eind 2009 rapporteerden de voorzitter en de aanklager van het tribunaal aan de Veiligheidsraad. Ze stelden daarbij dat het tribunaal begin 2014 alle processen in beroep zou moeten hebben afgerond. Het tribunaal probeert ook de capaciteit van nationale rechtbanken in het voormalige Joegoslavië te versterken; zo werden 43 personen doorverwezen naar dergelijke rechtbanken. Er was evenwel ook minder positief nieuws. Nationale rechtbanken blijken niet steeds even goed te functioneren. Ook zijn twee beklagden – Ratko Mladic en Goran Hadzic – nog steeds niet gearresteerd. Verder verliest het tribunaal gemiddeld één gekwalificeerd personeelslid per dag. Gezien de nakende sluiting van het tribunaal gaat veel personeel op zoek naar meer zekere tewerkstellingsmogelijkheden. Dit hypothekeert jammer genoeg de voltooiingsstrategie van het tribunaal.

Rwanda-tribunaal

Het Rwanda-tribunaal heeft sinds begin dit jaar een nieuwe, visueel meer aantrekkelijke website. Dat



werd hoog tijd, want de vorige website was bijzonder gebruiksonvriendelijk. Het is nu veel eenvoudiger beslissingen van het tribunaal op te diepen.

Intussen beëindigde het tribunaal een aantal processen, waaronder het proces tegen Michel Bagaragaza, de voormalige directeur-generaal van de Rwandese thee-industrie. Na mislukte pogingen om Bagaragaza in Noorwegen en Nederland te berechten berechtte het Rwanda-tribunaal Bagaragaza uiteindelijk maar zelf. De beklaagde onderhandelde met de aanklager over zijn schuldbekentenis en de strafmaat. Het tribunaal aanvaardde het akkoord dat de aanklager en de beklaagde hadden bereikt, en veroordeelde Bagaragaza in november 2009 tot 8 jaar cel. Een andere veroordeelde *génocidaire*, Jean Bosco Barayagwiza, stierf op 25 april 2010 in Benin. De procedurefouten

die de aanklager van het Rwanda-tribunaal indertijd maakte, zorgden voor ernstige spanningen tussen Rwanda en het tribunaal.

Cambodja-tribunaal

Het eerste proces voor het Cambodja-tribunaal, tegen de beklaagde Duch, is afgelopen. Een uitspraak wordt op 26 juli 2010 verwacht. Het proces duurde 77 dagen. Meer dan 31 000 mensen volgden het proces in het gerechtsgebouw in de Cambodjaanse hoofdstad Phnom Penh. De onderzoeksrechters hopen het tweede dossier – tegen de belangrijkste (overlevende) leiders van de Rode Khmer – rond te hebben tegen september 2010.



De VN-kalender

door Piet WILLEMS
Assistent vakgroep internationaal publiekrecht Universiteit Gent

Om met stip in uw agenda te noteren ¹

1-7 augustus	Wereld Borstvoedingsweek
9 augustus	Internationale Dag van de Inheemse Volkeren (A/RES/49/214)
12 augustus	Internationale Dag van de Jeugd (A/RES/54/120)
19 augustus	Wereld humanitaire dag (A/RES/63/139)
29 augustus	Internationale Dag tegen Kernproeven (A/RES/64/169)
8 september	Internationale Dag van de Alfabetisering (Resolution 1.141 of the 14th session of the UNESCO General Conference)
15 september	Internationale Dag van de Democratie (A/RES/62/7)
16 september	Internationale Dag voor de Bescherming van de Ozonlaag (A/RES/49/114)
21 september	Internationale Dag van de Vrede (A/RES/36/67, A/RES/55/282)
1 oktober	Internationale Dag van de Ouderen (A/RES/45/106)
2 oktober	Internationale Dag van de Geweldloosheid (A/RES/61/271)
4 oktober	Wereldhabitatdag (A/RES/40/202 A)
4-10 oktober	Wereldweek van de Ruimtevaart (A/RES/54/68)
5 oktober	Wereld Leerkraftendag
9 oktober	Werelddag van de Post
13 oktober	Internationale Dag voor de Beperking van de Natuurrampen (A/RES/44/236)
15 oktober	Internationale Dag van de Plattelandsvrouwen (A/RES/62/136)
16 oktober	Wereld Voedseldag (A/RES/35/70)
17 oktober	Internationale Dag voor de Eliminatie van Armoede (A/RES/47/196)
20 oktober	Werelddag voor de Statistiek (A/RES/64/267)
24 oktober	Dag van de Verenigde Naties (A/RES/168 (II), A/RES/2782 (XXVI))
24 oktober	Wereldinformatiedag over Ontwikkelingsvraagstukken (A/RES/3038 (XXVII))
24-30 oktober	Week van de Ontwapening (A/RES/S-10/2, p. 102)

46

De VN vergaderagenda ²

New York

2 september	29ste bijeenkomst van de Verdragsstaten bij het internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
7 september – 17 december	Adviescomité voor administratieve en budgettaire zaken



14 september – december	65ste Algemene Vergadering
20-22 september	High-level plenaire bijeenkomst van de 65ste Algemene Vergadering
22 september	High-level bijeenkomst als bijdrage tot het internationaal jaar van de biodiversiteit
23-30 september	Algemeen debat van de 65ste Algemene Vergadering
24-25 september	High-level evaluatie van de geboekte vooruitgang in de aanpak van de kwetsbaarheden van kleine ontwikkelende eilandstaten door de implementatie van de 'Mauritius Strategy for Implementation'
oktober	2de reguliere sessie van de Coördinatieraad van bestuursvoorzitters uit het VN-systeem
oktober – november	Comité voor pensioenen van het VN-personeel

Genève

6-8 september	UNCTAD, 66ste sessie van de werkgroep over het Strategisch kader en het programmabudget (technische coöperatie)
13-17 september	15de sessie van de beheerraad van het Vrijwillig VN-fonds voor hedendaagse vormen van slavernij
13 september – 1 oktober	55ste sessie van het Comité voor de rechten van het kind
13 september – 1 oktober	15de sessie van de Mensenrechtenraad
15-28 september	UNCTAD, 57ste sessie van de handels- en ontwikkelingsraad
20-29 september	WIPO, 48ste sessie van de vergadering van de lidstaten
29 september – 1 oktober	18de sessie van de werkgroep communicaties onder het optioneel protocol bij het Verdrag inzake de Uitbanning van alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen
4-6 oktober	3de sessie van het forum voor economische, sociale en culturele rechten bij de Mensenrechtenraad
4-8 oktober	40ste sessie van het comité voor de rechten van personen met beperkingen
4-22 oktober	47ste sessie van het Comité voor de uitbanning van discriminatie van vrouwen
11-22 oktober	8ste sessie van de intergouvernementele werkgroep voor de effectieve implementatie van de Durbanverklaring en actieprogramma bij de Mensenrechtenraad
11-29 oktober	101ste sessie van het Mensenrechtencomité
12-15 oktober	UNCTAD, 27ste sessie van de intergouvernementele expertenwerkgroep voor internationale boekhoudnormen en rapportage
18-22 oktober	6de sessie van het expertencomité voor internationale samenwerking inzake fiscale aangelegenheden
18-22 oktober	33ste sessie van de beheerraad van het Vrijwillig VN-fonds voor de slachtoffers van foltering
28 oktober	3de bijeenkomst van de Verdragsstaten bij het optioneel protocol bij het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontterende behandeling of bestraffing



Wenen

7-8 september	UNIDO, 26ste sessie van het comité voor het programma en het budget
20-24 september	54ste Algemene conferentie van het Internationaal Atoomenergie Agentschap
4-6 oktober	38ste sessie de informele/expertenbijeenkomst van de voorbereidende commissie voor de organisatie voor het kernstopverdrag
4-8 oktober	UNICITRAL, 53ste sessie van de werkgroep over arbitrage
11-15 oktober	UNICITRAL, 45ste sessie van de werkgroep over elektronische handel
18-22 oktober	5de sessie van de conferentie van de Verdragsstaten bij het VN-verdrag tegen georganiseerde grensoverschrijdende criminaliteit en de bijbehorende protocollen

Elders

13-17 september	Nairobi – 20ste bijeenkomst van de hoofden van nationale drugsbestrijdingsagentschappen uit de Afrikaanse regio onder de Commissie verdovende middelen
14 september	Nairobi – 112de bijeenkomst van het comité voor permanente vertegenwoordigers bij het VN-Milieuprogramma
15 september	Nairobi – 38ste bijeenkomst van het comité voor permanente vertegenwoordigers bij UN-Habitat
september	Amman – Adviserende commissie bij UNRWA (1 dag)
4-7 oktober	Lima – 20ste bijeenkomst van de hoofden van nationale drugsbestrijdingsagentschappen uit de Latijns-Amerikaanse en Caribische regio onder de Commissie verdovende middelen
9-11 oktober	Washington D.C. – Jaarlijkse bijeenkomst van de raden van Bestuur van de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds
18 oktober – 5 november	Montreal – 191ste sessie van het comité van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie

Noten

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





Water. Bron van leven en conflicten.

Auteurs: MAES FRANK, WILLEMS PIET (RED.)
Verschijningsdatum: juni 2010
ISBN: 9789033477034
Pagina's: 204
Rubriek: Sociale Wetenschappen
Reeks: Wereldvisie



Water is noodzakelijk voor het leven op Aarde en bedekt meer dan 70% van onze planeet. Niet enkel het water zelf, maar ook de soorten die enkel gedijen in het water, waaronder vissen, zijn een belangrijke voedselbron voor de wereldbevolking, terwijl de landbouw verantwoordelijk is voor 70% van de waterconsumptie.

Voor een zesde van de wereldbevolking is drinkbaar water nog steeds een onbereikbaar goed of recht met nefaste effecten op de gezondheid en een te hoge dodentol. Water kan bedreigend zijn door stormen, tsunami's en overstromingen of draagt bij tot conflicten over een billijke verdeling van water tussen bevolkingsgroepen en tussen landen.

Deze monografie over water bundelt dertien bijdragen van specialisten over diverse watergerelateerde onderwerpen, gaande van water als een mensenrecht tot water als bron van ontheemding en conflicten. Het thema water staat sinds lang prominent op de agenda van de Verenigde Naties, zowel verdragsrechtelijk als institutioneel via tal van VN-organisaties en -programma's. Er wordt in dit boek ook stilgestaan bij politieke en juridische aspecten van het grensoverschrijdende waterbeheer, de zee, de visserij, de piraterij, de publieke participatie en het duurzaam gebruik van water.

Over de auteurs:

FRANK MAES is sinds medio 2009 voorzitter van de Vereniging voor de Verenigde Naties. Hij is hoofddocent verbonden aan de Vakgroep Internationaal Publiekrecht van de Universiteit Gent en directeur Onderzoek van het Maritiem Instituut van de Universiteit Gent

PIET WILLEMS is assistent verbonden aan de Vakgroep Internationaal Publiekrecht van de Universiteit Gent.

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



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



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



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



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



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



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



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



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



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



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



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



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



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



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



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



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



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



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



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



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



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



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



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