



- Klimaatonderhandelingen onder de loupe
- Nieuw verdrag voor intern ontheemden
- Toegang tot medicijnen

Jaargang 34, nr. 153, 2010/I

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 – 2010/1 – nr. 153

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

Correspondenten

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

Auteursrichtlijnen

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

Lidmaatschap

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



Lid van de Unie van de Uitgevers van de Periodieke Pers

Met steun van de
Vlaamse overheid



“Altijd te laat, nooit voldoende en zelden afdoende gecoördineerd” – een accurate beschrijving van het VN noodhulpbeleid?

Als kersvers hoofdredacteur heb ik geenszins de intentie om hier de blinde verdediging van de Verenigde Naties op mij te nemen of van dit tijdschrift een propagandaplatform te maken. Integendeel, ik pik graag in op de lijn die door mijn voorgangers werd uitgezet en hoop u samen met de voltallige redactie in de komende nummers van een voldoende informatief, divers en kritisch aanbod aan bijdragen te kunnen voorzien. Kritische bijdrages dragen immers bij aan het voortdurende streven naar verbetering van en door de VN. Anderzijds mogen we ook niet nalaten om de kritiek op de organisatie aan nader onderzoek te onderwerpen.

Daarom wil ik het in mijn eerste edito graag kort hebben over de inspanningen en activiteiten van de VN inzake humanitaire en noodhulp. De leuze uit de titel “Altijd te laat, nooit voldoende en zelden afdoende gecoördineerd” is waarschijnlijk de beste samenvatting van een rits aan opmerkingen en commentaren die in onze media worden geformuleerd, maar is dat wel zo? Wat doet de VN ter zake?

Eerst en vooral lijkt een zekere bescheidenheid en reserve mij op zijn plaats. Wie kan er immers garanderen dat de vele lokale, nationale en regionale hulp- en noodplannen – ook bij ons – geen hinder zouden ondervinden van bv.: het wegvallen van quasi elke brandstof-, elektriciteit- en watervoorziening, de virtuele ontoegankelijkheid van een regio door schade aan het wegennet, lucht- en zeehavens of de impact van een natuurramp op het theoretisch beschikbare contingent aan (lokale) hulpverleners en functionarissen. De ervaring met natuurrampen zoals de aardbevingen in Haïti (januari 2010) en Pakistan (oktober 2005) leert ons dat we ons verwachtingspatroon moeten bij te stellen naar datgene dat haalbaar is. Zo blijken logistieke problemen inherent te zijn aan rampenbestrijding en vereist iedere situatie een eigen of specifieke aanpak zowel vanuit het perspectief van hulpverleners als dat van de getroffen bevolking. Velen denken dan onmiddellijk aan de logistieke, geografische of weersomstandigheden maar ook meer subtiele aspecten zoals de implicaties van cultuurverschillen op de samenstelling van de voedselhulp dienen telkens opnieuw in rekening gebracht te worden.

Een en ander doet echter niets af van de legitimiteit van de vraag of roep naar een grotere effectiviteit en efficiëntie van de internationale noodhulp. Een uitdaging die binnen de VN bemoeilijkt wordt door een bijzonder complexe institutionele architectuur.¹ Tal van deeltentiteiten voelt zich immers geroepen of door hun opdracht geroepen om op te treden bij humanitaire rampen. Ik denk daarbij bijvoorbeeld aan: het Wereldvoedselprogramma (WFP), het Bureau van de Hoge Commissaris van de VN voor de Vluchtelingen (UNHCR) of het VN-ontwikkelingsprogramma (UNDP). De wetenschap dat deze lijst verre van limitatief is, geeft u ongetwijfeld een goed idee van de organisatorische chaos die op het terrein zou ontstaan mocht elk van deze deeltentiteiten op eigen houtje een humanitaire operatie opzetten. Als de VN daarenboven haar unieke internationale en coördinerende positie wil handhaven dringt een antwoord op dit institutionele vraagstuk zich verder op. Tal van regeringen, gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties zien de VN immers als de meest natuurlijke coördinator van de waaier aan internationale hulpinspanningen. Tegen deze achtergrond kon en kan de organisatie het zich eigenlijk niet veroorloven haar inspanningen intern onvoldoende te stroomlijnen en coördineren.

Het is precies tegen deze achtergrond dat de Algemene Vergadering van de VN in 1991 in Resolutie 46/182 een aantal structurele oplossingen voor deze interne uitdagingen heeft naar voor geschoven.² Zo lag de Resolutie mee aan de basis voor de creatie van de functie van *Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs* en het door hem uitgeoefende mandaat van *Emergency Relief Coordinator* (ERC) evenals de oprichting van het Bureau voor de Coördinatie van Humanitaire Aangelegenheden, beter gekend als OCHA.³ Deze institutionele vernieuwingen genereerden een stuk meer coördinatie, maar aan de onafhankelijkheid van de verschillende deeltentiteiten werd niet fundamenteel geraakt. OCHA kan de grote lijnen niet uitzetten en is ook niet verantwoordelijk voor de algemene beleidscoördinatie. Dit gebeurt in de schoot van het Inter-Agency Standing Committee⁴, een overlegplatform waarop o.a. de belangrijkste VN-entiteiten vertegenwoordigd zijn en dat voorgezeten wordt door de ERC.

De rol van OCHA is in hoofdzaak beperkt tot het uitwerken van gemeenschappelijke strategieën, inclusief taakverdelingen, en het bestuderen van de humanitaire noden en het opstellen van oplossingen en actieplannen en de opvolging ervan. De eigenlijke coördinatie op het terrein wordt dan weer verzekerd door een hele reeks aan instru-



menten en specifieke coördinatieprogramma's zoals: *United Nations Disaster Assessment and Coordination (UNDAC)*⁵, *International Search and Rescue Advisory Group (INSARAG)*⁶ en *On-Site Operations Coordination Centre (OSOCC)*.⁷

Dat noodhulp niet altijd op tijd komt en dat de specificiteit van iedere ramp maakt dat de gepaste hulpgoederen niet systematisch in overvloed aanwezig zijn, lijkt minstens verstaanbaar, maar wat met de vraag of de bestaande coördinatie afdoend is. Mij lijkt het een utopie dat een soort wereldprogramma voor humanitaire en noodhulp komt, dat elk mogelijk aspect coördineert of in eigen beheer organiseert. Niet alleen schuilt hierin een gevaar voor doublures, versnippering van expertise en institutionele concurrentie maar ook en vooral een nog grotere beheerskosten en een nog verdere versnippering van de beschikbare middelen. Precies op dit laatste punt ligt naar mijn aanvoelen één van de belangrijkste oorzaken voor het gepercipieerde gebrek aan efficiëntie. De roep naar meer efficiëntie staat immers ten dele haaks op de idee dat elke Staat – ten bewijze van de goede vriendschappelijke betrekkingen en barmhartigheid- op een gemediatiseerde manier haar eigenste individualiseerbare steentje moet kunnen bijdragen. Hulp kost immers geld en de beschikbaarheid en omvang van middelen is cruciaal om een snel en gepast antwoord op een noodsituatie te formuleren.

Dat gebrekkige en versnipperde financiering een ernstig probleem is blijkt o.m. uit het *Financial Tracking System (FTS)* dat dit enorme kluwen en haar tekortkomingen probeert in kaart te brengen.⁸ Om aan dit fundamentele probleem te verhelpen zijn er naast de traditionele donorconferenties tal van systemen en fondsen ontwikkeld. Naast de gecoördineerde oproepen (CAP)⁹ verdient vooral het *Central Emergency Response Fund (CERF)* hier bijzondere vermelding.¹⁰ Dit fonds, dat in 2006 door de VN werd gelanceerd, probeert twee structurele problemen te verhelpen: 1) de nood op lange termijn aan structurele bijkomende financiering voor die hulpgebieden waar de noodzakelijke humanitaire acties via de traditionele kanalen ondergefinancierd blijven, 2) de nood aan directe financiering van dringende maatregelen in crisissituaties. Zo is er vaak een kloof tussen dure beloftes en het eigenlijk volstorten van die middelen, die idealiter onmiddellijk na een bepaalde ramp of humanitaire crisis zouden moeten aangesproken kunnen worden. Daarbij komt nog dat niet elke crisis of elk gebied even hoog op het prioriteitenlijstje van de donoren staat en dat blijvende structurele ondersteuning vaak uitblijft. Het unieke aan het CERF is dat het wordt gevoed door vrijwillige bijdragen van Lidstaten, privéondernemingen en stichtingen en zelfs door particulieren.

Samenvattend lijken de commentaren op het humanitaire en noodhulp beleid van de VN, die onder meer in de nasleep van de aardbeving in Haïti uitgebreid in de media kwamen, iets te gratuit. Natuurrampen en crisissituaties brengen nu immers een aantal praktische en logistieke problemen met zich mee en vragen vaak om een bijzonder gerichte en specifieke aanpak. De VN heeft de afgelopen twee decennia bijzondere inspanningen geleverd om haar optreden op dit terrein een stuk efficiënter te maken en daarbij ook rekening te houden met andere noodhulpactoren. Ook vandaag doet zij dat nog steeds. Hiervan getuigt onder meer het brede institutionele debat over een verdere hervorming van de humanitaire bijstand.¹¹ Over de soms wat dubbele rol van de donoren moet misschien nog verder nagedacht worden, maar de eerlijkheid gebied dat noodhulp een bijzonder complex kluwen is en naast veel geld ook de inspanningen van experts en actoren van verschillende achtergronden vereist. Daarom ben ik ook bijzonder blij dat de Vereniging dit jaar ook aandacht aan dit thema zullen spenderen.

2



Als u over deze en andere activiteiten op de hoogte wenst te blijven verwijs ik u graag naar onze website (www.vvn.be) en zou ik u ook een lidmaatschap bij onze Vereniging warm willen aanbevelen.



Noten

- 1 http://www.vvn.be/files/u1/2008-06-24_VN_Organogram.pdf.
- 2 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/582/70/IMG/NR058270.pdf?OpenElement>.
- 3 <http://ochaonline.un.org/>.
- 4 <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/>.
- 5 <http://ochaonline.un.org/OCHAHome/AboutUs/Coordination/UNDACSystem/tabid/5963/language/en-US/Default.aspx>.
- 6 <http://ochaonline.un.org/OCHAHome/AboutUs/Coordination/INSARAG/tabid/6016/language/en-US/Default.aspx>.
- 7 <http://ochaonline.un.org/OCHAHome/AboutUs/Coordination/OSOCC/tabid/6020/language/en-US/Default.aspx>.
- 8 <http://ocha.unog.ch/fts/pageloader.aspx?page=home>.
- 9 <http://ochaonline.un.org/HUMANITARIANAPPEAL/index.htm>.
- 10 <http://ochaonline.un.org/cerf/WhatistheCERF/tabid/3534/language/en-US/Default.aspx>.
- 11 <http://www.humanitarianreform.org/>.

Inhoud

Edito: “Altijd te laat, nooit voldoende en zelden afdoende gecoördineerd” – Een accurate beschrijving van het VN noodhulpbeleid? <i>Piet Willems</i>	1
Van Bali via Kopenhagen naar ... Kyoto quo vadis? <i>Jan De Mulder</i>	4
‘Protect, Respect, Remedy’: het beleidsplan van de Verenigde Naties voor mensenrechten en ondernemingen <i>Karen Van Laethem en Paul De Hert</i>	11
De toegankelijkheid van medicijnen in ontwikkelingslanden <i>Jennifer Sellin</i>	18
In de kijker:	
– Het Kampalaverdrag inzake Intern Ontheemden: een baken van hoop voor 12 miljoen Afrikanen? <i>Michèle Morel</i>	23
– Zimbabwe – Het strijdtoneel van lokale, regionale en internationale machtsverhoudingen <i>Pieter-Jan Hamels & Emmanuel De Groof</i>	28
De EU, België, Vlaanderen en de VN: beschouwingen bij: Vlaanderen en het Genderbeleid van de Verenigde Naties in de voorbije 15 jaar <i>Martha Franken</i>	33
Extra: Noord-Korea’s provocaties leiden tot nucleair onderhandelingsgeweld. Een verslag van de vijfde editie van de VVN Model United Nations <i>Deborah Meersmans & Evelien Nienhuis</i>	37
Boekenrubriek <i>Francis Baert</i>	41
Nieuws in het kort <i>Neri Sybesma-Knol</i>	49
De VN-kalender <i>Piet Willems</i>	55



Van Bali via Kopenhagen naar ... Kyoto quo vadis?

door Jan DE MULDER¹

16 februari jongstleden was de 5de verjaardag van de inwerkingtreding van het Kyoto Protocol.² De toekomst van dit VN-instrument dat ons zou moeten behoeden voor een mogelijke klimaatondergang, is sinds de Kopenhagentop zelf bedreigd.

'Nopenhagen', 'Brokenhagen' zijn enkele woordspelingen die in de pers opdoken nadat de Klimaatop eind vorig jaar op een sisser afliep. Wie echter de tussentijdse overlegondes sinds de Balitop twee jaren geleden volgde, en daarom niet per se op de eerste rij, wist bij voorbaat dat het door velen gewenste 'Kopenhagenresultaat' nog in allerlei richtingen kon gaan als een speelbal van de politiek-economische machtsverhoudingen en na de obligate diplomatieke massages. Insiders, zoals de International Foundation for International Environmental Law and Development (FIELD) berichtten bij voorbaat dat de kans op een daadwerkelijke juridisch-bindende overeenkomst eerder onwaarschijnlijk was.³

Zaterdagmiddag 19 december namen de 194 nationale delegaties op de 15de Conferentie van de Partijen bij het Klimaatverdrag en 5de Conferentie van de Partijen bij het Kyoto Protocol dan akte van het zogenaamde 'Kopenhagen Akkoord'. Volgens de Britse krant *The Guardian* liep het zelfs op het laatste moment nog bijna fout toen meerdere delegaties het 'top down' vergelijk van de groten niet wilden slikken en een oververmoeide Deense voorzitter er bijna de brui aan gaf.⁴ Het werd dus geen harmonieus slotakkoord nadat de voorafgaande veertiendaagse niet alleen voor de tienduizenden in de Deense hoofdstad maar ook voor de talloze thuis die via allerlei media in staat waren de voortgang te volgen, almaar meer de voortschrijdende kroniek van een aangekondigde 'mislukking' werd.

In welk perspectief men dit tussentijds resultaat moet plaatsen, is onmiskenbaar de vraag die blijft hangen bij de talloze deelnemers en climatewatchers. Het mondiale klimaatdebat wordt immers niet gestopt en het nieuwe akkoord bevat ook intenties en toezeggingen, die uiteraard juridisch nog niet vastliggen. De VN Secretaris Generaal speelde een actieve rol en zag in het akkoord alvast een aanzienlijke stap in de richting van een echt mondiaal Klimaatpact.⁵

Montreal en Nairobi

Op de 11de bijeenkomst van de Partijen bij het Klimaatverdrag en de 1ste Bijeenkomst van de Partijen bij het Protocol van Kyoto te Montreal in 2005 (COP 11 / MOP 1) stond de aanpak van het 'post Kyoto' tijdperk na 2012 reeds op de agenda.

Er werden twee beslissingen genomen die tevens een verschillende zienswijze over dat toekomstig kader aangaven.⁶ De *Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol* (AWG-KP) volgde het 'Protocol-spoor' terwijl de *Dialogue on long-term cooperative action to address climate change by enhancing implementation of the Convention* het 'Verdrag-spoor' weergaf.⁷

De AWG-KP viseerde een amendering van het Kyoto Protocol. Die amendementen kunnen slechts in werking treden nadat ze door ten minsten drie vierde van de Partijen bij het Kyoto Protocol zijn geratificeerd. Tijdens de volgende COP 12 / MOP 2 te Nairobi in 2006, bleek het animo voor het 'Verdrag-spoor' al tanende.⁸ In tegenstelling tot de AWG-KP bevatte dit spoor echter geen formeel onderhande-

lingsproces. In Nairobi werd geen vooruitgang geboekt. Een omschrijving als *the Nairobi conference did keep the Kyoto process alive* is veelzeggend en ook klimaatbeleidwetenschappers verwachtten toen reeds veel van een regimewissel in de USA.⁹ De tegenstanders van het Kyoto Protocol in dat land zagen overigens in de door voorstanders positief onthaalde beslissingen van de MOP 1 (zoals de aanvaarding van de Marrakech-akkoorden voor het compliance regime) argumenten voor een eerder wankele toekomst.¹⁰

Bali en Poznan

De COP 13 / MOP 3 leverde als belangrijkste resultaat het goedgekeurde Bali-actieplan.¹¹ Daarin werd een zogenaamde 'roadmap', dus een traject, uitgestippeld om eind 2009 in Kopenhagen tot nieuwe afspraken te komen. De nieuwe afspraken moesten een gezamenlijke visie voor een samenwerking op lange termijn bevatten, met inbegrip van een wereldwijde, lange termijn doelstelling voor emissiereducties.¹²



De onderhandelingen in Bali verliepen binnen diverse groepen, onder de koepels van de hiervoor vermelde tweesporen-aanpak. De ultieme doelstelling betrof dus het 'samensporen' van beide onderhandelingsprocessen. Landen als Canada en de VS die het Kyoto Protocol niet ratificeerden en ook de ontwikkelingslanden die geen kwantitatieve emissiereductiedoelstellingen hebben, waren om uiteraard uiteenlopende redenen niet bereid tot 'toegevingen'. Daarnaast circuleerde ook een hardnekkig Russisch voorstel voor vrijwillige toezeggingen (inzake emissiereducties).

Pas op zaterdagmiddag 15 december 2007 konden de partijen zich vinden in een tekstvoorstel van India en andere ontwikkelingslanden. Na het fiat van de EU en talrijke andere delegaties, nam de VS – na onder meer sommige emotionele tussenkomsten – de bocht en stemde toe. Terwijl er voor alle ontwikkelde landen sprake was van *quantified emission limitation and reduction objectives* in het Bali-actieplan, was er voor de ontwikkelingslanden enkel sprake van *nationally appropriate mitigation actions (NAMA's)*. Alle Partijen bij het Klimaatverdrag engageerden zich dus om in de toekomst een sterker internationaal en nationaal klimaatbeleid (met meer maatregelen) te gaan voeren. Bindende emissieplafonds waren voor de ontwikkelingslanden echter onaanvaardbaar. Niettemin gingen beide groepen akkoord dat de nationale acties meetbaar, rapporteerbaar en verifieerbaar moeten zijn. Bovendien kregen de ontwikkelingslanden toezeggingen voor technologiesteun, financiële middelen en *capacity building*. Op zich zijn dit standaardvoorwaarden die men in talloze internationale teksten terugvindt.

In aansluiting op het bereikte compromis werden op de Bali-bijeenkomst ook beslissingen genomen om het gekozen traject daadwerkelijk te kunnen volgen. Een indicatieve kalender voor tussentijdse bijeenkomsten werd afgesproken en het vervolgproces zou worden aangestuurd door een nieuw verdragsorgaan (*subsidiary body*), namelijk de *ad hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention (AWG-LCA)*.¹³

Voor de volgende COP / MOP bijeenkomst in Poznan (2008) werd een voortgangsrapportage in het vooruitzicht gesteld.

Terwijl sommigen ongetwijfeld droomden van afspraken over concrete reductiedoelstellingen, waren niet weinig realisten al tevreden met het bereikte resultaat. Omdat de USA schijnbaar over de streep waren getrokken, een diplomatiek gegeven, leek de levensduur van het Kyoto Protocol rooskleuriger te ogen.

De resultaten van de COP 14 / MOP 4 waren eigenlijk zeer pover en voedden het pessimisme.¹⁴ De belangrijkste inhoudelijke vooruitgang werd het 'Poz-

nan strategisch programma voor technologieoverdracht'.¹⁵ Over het algemeen was er een gebrek aan bereidheid om tot ernstige resultaten te komen, met als reden de politieke en economische crisiscontext. In essentie werden er slechts enkele technische en organisatorische afspraken gemaakt, inclusief het voorbereidingstraject voor de volgende top in Kopenhagen. De gesprekken in de contactgroepen van de AWG-LCA leidden tot 164 voorstellen en een bijkomende insteek van zowat 1000 pagina's. Een insteek die tevens een grote verscheidenheid in zienswijzen illustreerde. De daarop gebaseerde COP-beslissing was dan ook slechts een akteneming van de geleverde prestaties.¹⁶ Toch leefde de verwachting dat het nieuwe *assembly document* kon evolueren tot een formele onderhandelingstekst in de loop van 2009. Over het werkprogramma voor 2009 bereikte de AWG-KP geen bijzondere resultaten. De COP/MOP beslissing over de AWG-KP bevatte niet meer dan de aankondiging dat er werd uitgekeken naar de toekomstige resultaten.¹⁷

De Poznan-top verduidelijkte in elk geval nog maar eens dat de relatie tussen beide sporen fundamenteel was/is. De Europese Unie sprak reeds van een 'allesomvattende' overeenkomst en Nieuw-Zeeland suggereerde zelfs een *Committee of the Whole*. Tal van ontwikkelingslanden maar ook de USA bestreden echter de integratie van beide sporen.

Het debat werd in de loop van 2009 hardnekkig voortgezet tijdens de diverse officiële onderhandelingsrondes (Bonn in juni en augustus, Bangkok in september, Barcelona in november) en andere high level meetings, zoals het *Major Economies Forum (MEF)*, juni), de OESO (juni) en de G8 (juli). Op 22 september organiseerde VN Secretaris-Generaal Ban Ki-moon een *Summit on climate change* met als uitdrukkelijke doelstelling: *to mobilize the political will and vision needed to reach an ambitious agreed outcome based on science at the UN climate talks in Copenhagen*.¹⁸

Voor de onderhandelaars bleven de hindernissen echter overeind, namelijk 1) het ambitieniveau van een akkoord, 2) het inspanningsniveau van de ontwikkelingslanden, 3) de financieringsaspecten en 4) de juridische vormgeving van een nieuw akkoord.¹⁹

De Machten in Kopenhagen

Kopenhagen heeft ontegensprekelijk de relatieve macht van bepaalde spelersgroepen die tijdens het voorbije decennium in het mondiale klimaatdebat een rol speelden scherp gesteld.²⁰



Het lijkt aantrekkelijk vanuit het 'oude' continent dat zich het laatste decennium dan toch als de klimaatvoortrekker opwierp maar tijdens de finale ronde in Denemarken aan de zijlijn stond, de andere grootmachten zoals de US of China en India te viseren. Vergeten we echter niet dat ook de laatste Europese Raad op 11 december 2009 slechts moeizaam tot een vergelijk kwam over de noodzakelijk geachte EU-klimaatinspanningen, vooral dan voor de financiering ervan.²¹ Die eigen ervaringen zouden tevens een handige bril moeten zijn voor de Europese blikken richting Washington DC en andere veronderstelde onwilligen zoals China.

Het Amerikaanse model mag dan wel presidentieel zijn, ook daar bepalen de machtsverhoudingen (regionale, economische, politieke) en de institutionele *checks and balances* de daadwerkelijke speelruimte. Een duidelijk teken daarover was de opvallende aanwezigheid in Kopenhagen van de Republikeinse partij, die niet naliet tegengas te geven. De aankondiging door de US milieuadministratie, het Environmental Protection Agency op 7 december 2009 dat de uitstoot van CO₂ en andere broeikasgassen de gezondheid en welvaart bedreigt en dus moet worden aangepakt door de toepassing van de Clean Air Act die ook andere emissies reguleert, zorgde voor een zweem van optimisme over Obama's deelname.²² Enige realiteitszin kan nochtans nooit kwaad zoals bleek uit de in het voorjaar 2009 gepubliceerde studie van het Institute for Policy Integrity van de rechtsfaculteit van de bekende New York University.²³ Die studie analyseerde de reguleringsmogelijkheden van EPA voor de broeikasgasemissies en bracht de technische en politieke problemen en mogelijke oplossingen in kaart.

Ook de Chinese rol op de Kopenhagen Top was vrij voorspelbaar zodat de kritiek op de houding van deze wereldspeler wellicht ook enige onwetendheid illustreert. Het Brussels Institute of Contemporary Chinese Studies van de VUB publiceerde eind november vorig jaar een paper over het Chinese klimaatbeleid in relatie tot de EU. De conclusies van de auteurs, onder wie Duncan Freeman die al decennia lang als Chinawatcher actief is, gaven duidelijk aan welke nationale krijtlijnen de Chinese posities op de internationale fora bepalen.²⁴ Het Chinese groei-model weegt dus zeer zwaar op het internationale klimaatdebat. Die dominantie ondermijnt zelfs de relatieve opbrengst van de emissiehandel. Op een bijeenkomst van CO₂-traders in Londen begin december 2009 bleek dat China het grootste aandeel (46%) heeft in de CDM-markt, m.a.w. voor CO₂-reducties door de toepassing van het in het Kyoto Protocol voorziene Clean Development Mechanisme. Dat leidde tot een reductie met 99 miljoen ton in de periode 2007-

2008. Tegelijkertijd steeg in diezelfde periode echter de CO₂-uitstoot in China met zowat 15% of 947 miljoen ton.²⁵

De COP / MOP afspraken en beslissingen

Het Kopenhagen Akkoord bestaat uit 12 paragrafen die afspraken bevatten over onder meer de verantwoordelijkheden van en de te nemen maatregelen door de Partijen bij het Klimaatverdrag en het Kyoto Protocol, de bosbescherming en de middelen voor het toekomstige klimaatbeleid.²⁶

Verantwoordelijkheden

Met verwijzing naar de ultieme doelstelling van het Klimaatverdrag van 1992, namelijk de stabilisering van de broeikasgasconcentraties in de atmosfeer, wordt nu de wetenschappelijke stelling onderschreven dat de temperatuurstijging moet beperkt blijven tot minder dan 2° C. Wereldwijde samenwerking is nodig om de effecten van klimaatverandering aan te pakken. Om de vooropgestelde temperatuurstijging te beperken wordt erkend dat de broeikasgasemissies drastisch moeten worden verminderd. Men verwijst onder meer naar het 4de IPCC Rapport voor de wetenschappelijke onderbouwing. Daarnaast spelen ook billijkheidsoverwegingen. Wegens de economische situatie van de ontwikkelingslanden en hun recht op ontwikkeling erkent het akkoord dat niet elk land even vlug de maximale uitstootpiek zal bereiken en dus even vlug tot drastische reducties zal kunnen overgaan. Duurzame ontwikkeling omvat echter onmiskenbaar ook een strategie voor lage emissies.

Maatregelen

Voor alle landen zijn aanpassingen (adaptaties) aan de klimaatwijziging een uitdaging. Niet enkel op nationaal vlak maar vooral via internationale samenwerking moeten de maatregelen zich toespitsen op de meest kwetsbare en minst ontwikkelde landen, kleine eiland staten en Afrika. De ontwikkelde landen moeten instaan voor gepaste, voorspelbare en duurzame financiering, technologie en capaciteitsopbouw. Annex I Partijen (industrielanden) werden verwacht tegen 31 januari 2010 hun individuele of gezamenlijke gekwantificeerde emissiedoelstellingen voor 2020 bij het Secretariaat van het Klimaatverdrag in te dienen. Partijen bij het Kyoto Protocol moeten daarbij strengere doelstellingen opgeven dan die voorzien in het Kyoto Protocol. Die doelstellingen en financie-



ringen zullen worden gemeten, gerapporteerd en geverifieerd. Die activiteiten moeten gebeuren volgens de afspraken daarover in bestaande of nog op te stellen richtlijnen.

De niet Annex I Partijen bij het Klimaatverdrag moeten verder milderende maatregelen uitvoeren. Zij dienden eveneens tegen 31 januari 2010 milderende maatregelen in te dienen bij het Secretariaat van het Klimaatverdrag. Ze moeten verder over die maatregelen rapporteren in het kader van de tweejaarlijkse mededelingen, nadat de uitstoot op nationaal niveau werd gemeten, gerapporteerd en geverifieerd. Internationaal overleg over en analyse van die gegevens wordt aanvaard voor zover de nationale soevereiniteit wordt gerespecteerd. De nationale passende milderende maatregelen (in het klimaatjargon: NAMA's of *nationally appropriate mitigation actions*) waarvoor op internationale bijstand wordt gerekend, zullen in een register worden opgenomen. Daarbij wordt ook de steun voor relevante technologie, financiering en capaciteitsopbouw genoteerd. Dergelijke ondersteunde maatregelen zullen worden onderworpen aan internationale metingen, rapportages en verificaties op basis van door de COP aanvaarde richtlijnen.

In de loop van januari 2010 verduidelijkte het Verdragssecretariaat dat de Kopenhagen-afspraken een politiek i.p.v. een juridisch karakter hadden: *The Copenhagen Accord was crafted by a group of countries, including the biggest, smallest, richest and poorest. It represents a political letter of intent that offers to reduce national emissions and sets a global temperature rise limit of two degrees centigrade.*²⁷ Tien dagen voor de deadline hadden nog maar 20 (van 192) landen reductiedoelstellingen ingediend. Op 1 februari 2010 beschikte het Verdragssecretariaat over reacties van 55 landen. Al die landen samen zorgen op dit moment voor 78% van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen voor energieproductie.

Men moet de ingediende reductiedoelstellingen en -maatregelen onderscheiden naargelang het land is opgenomen op de Appendix I of II bij het Kopenhagen-akkoord. Appendix I vermeldt de landen die Annex I Partijen zijn van het Klimaatverdrag, de zogenaamde industrielanden, en al dan niet Partij zijn bij het Kyoto Protocol. Appendix II bevat de ontwikkelingslanden waartoe echter ook de groei-landen behoren zoals Brazilië, China, India, Zuid Afrika, sinds Kopenhagen ook wel als de BASIC-landen omschreven.²⁸

Bosbescherming

In een korte paragraaf wordt het cruciaal belang erkend van de strijd tegen ontbossing en bosdegradatie.

Positieve aansporingen zijn noodzakelijk en om financiële middelen uit de ontwikkelde landen mogelijk te maken is de oprichting van het REDD-plus mechanisme nodig. REDD-plus staat voor het oorspronkelijke REDD (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation), aangevuld met maatregelen voor bosbehoud, duurzaam bosbeheer en de bevordering van de koolstofopslag in de wouden.²⁹ Zowat 15 à 17% van de broeikasgasemissies wereldwijd kan worden toegeschreven aan bosverlies. Volgens een nieuwe studie van het Nederlandse Planbureau voor de Leefomgeving zou het verminderen van de uitstoot ten gevolge van de ontbossingsactiviteiten met 50% onder het basisoniveau tegen 2020, de noodzakelijke reductie-inspanningen voor zowel de industrielanden als de ontwikkelingslanden kunnen verlichten.³⁰ Toch blijkt uit een recente studie van het International Institute for Environment and Development dat voor succesvolle REDD-projecten er meer nodig is dan enkel financiering.³¹ In eigen land loopt bij VITO een project waarbij op basis van aardobservatie de vegetatiemonitoring van een bepaald gebied – het Caribische eiland St. Lucia – wordt gekoppeld aan het emissiereductiepotentieel. Dit onderzoek werd ook op de COP gepresenteerd.³² Eén van de 12 beslissingen die de COP 15 nam betrof de goedkeuring van methodologische richtlijnen voor REDD plus activiteiten.

Het REDD(-plus)-mechanisme wordt als een beter alternatief beschouwd dan het CDM waarvan de effectiviteit steeds meer wordt betwijfeld. Tijdens de COP 15 werden ook tien beslissingen in het kader van het Kyoto Protocol genomen. Eén ervan betrof de werking van het CDM en daarin werd de Executive Board -het hoogste uitvoeringsorgaan voor het CDM- verzocht als hoogste prioriteit de verbetering van de transparantie, consistentie en onpartijdigheid in haar werkzaamheden voort te zetten.

De zevende paragraaf van het Kopenhagen Akkoord bepaalt dat milderende maatregelen op velerlei wijzen kunnen, met inbegrip van marktmechanismen. Landen met beperkte emissies moeten worden aangespoord zich verder te ontwikkelen volgens een 'lage uitstoot model'.

Middelen

De achtste paragraaf moet de generositeit van het Westen illustreren. Er wordt namelijk extra financiering voorzien die ook voorspelbaar en adequaat zal zijn. Die bijkomende middelen moeten voor een aanzwengeling van de uitvoering van het Klimaatverdrag zorgen, zowel voor aanpassings- en milderende maatregelen, technologieontwikkeling en -transfer als capaciteitsopbouw. Voor de periode 2010-2012



wordt 30 miljard US \$ voorzien en dat bedrag moet tegen 2020 aangroeien tot 100 miljard US \$ jaarlijks. Die omvangrijke som zal worden gepuurd uit diverse bronnen: publieke, private, bilaterale, multilaterale en alternatieve. Die mix van financieringsbronnen werd onder meer door Climate Action Network (CAN) aangeklaagd wegens een gebrek aan dollar-klaarheid.³³ De mengeling van publieke en private middelen biedt namelijk ontsnappingsmogelijkheden en opent de deur voor 'creatieve boekhouding'. Om de ontwikkelingslanden voldoende te ondersteunen heeft volgens CAN een eerlijke, ambitieuze en bindende klimaatafspraak nood aan publieke financiering ten belope van 195 miljard euro tegen 2020. Intussen publiceerde het Brookings Instituut reeds nieuwe astronomische bedragen.³⁴

Voor de nieuwe multilaterale financiering zal ook het nieuwe Copenhagen Green Climate Fund worden gebruikt. De tekst bevat echter ook de woorden *effective and efficiënt fund arrangements*, een belangrijke Westerse bekommernis. De industrie- en ontwikkelingslanden krijgen een gelijke vertegenwoordiging in de beheersstructuur van het nieuwe fonds. Er wordt meteen ook gesteld dat een High Level Panel zal worden opgericht dat onder toezicht van de COP de toekomstige financieringsmogelijkheden moet bestuderen. Het Copenhagen Green Climate Fund zal worden opgericht als een onderdeel van het financiële mechanisme van het Klimaatverdrag ter ondersteuning van projecten, programma's, beleid en andere activiteiten in ontwikkelingslanden.³⁵ Er zal ook een Technologie Mechanisme worden opgericht om de technologieontwikkeling en -transfer te accelereren.

Het akkoord voorziet in een evaluatie in 2015. Ook de ultieme doelstelling van het Klimaatverdrag zal daarvoor als één van de referentie-elementen worden beschouwd. Een verscherping van die lange termijn doelstelling behoort tot de mogelijkheden en met verwijzing naar wetenschappelijke ontwikkelingen vermeldt de tekst ook de (mogelijke beperking van de) temperatuurstijging tot 1,5° C. Onder meer de kleine eilandstaten en de Afrikaanse landen pleiten voor die doelstelling. Tussen 2013 en 2014 wordt ook het vijfde IPCC rapport verwacht.

De COP nam ook twee besluiten die de bestaande werkgroepen, de AWG-LCA en de AWG-KP een mandaat geven om verder te werken aan een juridische tekst tegen de volgende COP / MOP in Mexico.

Reacties en commentaren

Na afloop van de Kopenhagengtop kwamen er harde uitspraken uit de NGO wereld. WWF, Greenpeace,

Friends of the Earth en vele anderen uit de zogenaamde *civil society* die van de eindronde waren uitgesloten vinden het Kopenhagen Akkoord niet eerlijk, niet ambitieus en zonder juridische waarde.³⁶ Volgens sommigen bevat het akkoord zelfs nog meer risico's dan het indertijd zo bekritiseerde Kyoto Protocol. Op basis van de toezeggingen door de industrielanden voor de COP 15 berekenden Ecofys en Climate Analytics via de *Climate Action Tracker* dat de temperatuur tegen 2100 toch met 3,5° C zou stijgen.³⁷ De CO₂-concentraties zouden dan 650 ppm bedragen.³⁸ Als men rekening houdt met een aantal nog bestaande 'achterdeuren' mag men een toename van de emissies verwachten met 4 tot 10%. Een van de 'achterdeuren' betreft de 'hete lucht' die via het Kyoto Protocol aan Rusland en andere Oost-Europese staten werd verstrekt en die ze nu ook zouden kunnen verzilveren na 2012. Indien de EU al die emissierechten zou kopen ter compensatie van de eigen uitstoot tussen 2013 and 2020, zou het die uitstoot met 30% kunnen 'verminderen' zonder enige interne reductiemaatregel. In Kopenhagen werd evenmin enig resultaat geboekt voor de lucht- en scheepvaartemissies. Ook voor de bossen blijft het akkoord uiteindelijk zeer vaag. Volgens insiders kon men niet tot een vergelijk komen over het feit dat bosrijke landen kredieten kunnen krijgen voor bepaalde positieve maatregelen maar dan ook moeten vermijden dat er op andere plaatsen binnen hun grondgebied toch bosareaal verdwijnt.

Kopenhagen heeft duidelijk de geopolitieke puzzelstukken verlegd. De Europese Unie, maar ook Rusland en Japan werden uiteindelijk niet betrokken in het eindspel. Volgens Bernarditas de Castro Muller gewezen hoofdcoördinator en onderhandelaar voor de G77 en China in Kopenhagen, kwam het tijdens de Klimaatop tot een immens wantrouwen tussen de partijen. Het is een uitdaging het vertrouwen – een fundamentele randvoorwaarde voor succesvolle onderhandelingen – opnieuw op te bouwen. Of daarom het pessimisme over de toekomst van een klimaatakkoord de bovenhand moet krijgen is nog een andere zaak.³⁹

Na de aanvankelijke ontgoocheling, zelfs bij monde van Commissievoorzitter Barroso, werden intussen de EU-neuzen alweer bijgesteld voor een optimistische marsrichting. In elk geval behoudt de EU haar voorwaardelijk voorstel voor een 30% reductie tegen 2020. De voorwaarde betreft de bereidheid van de andere ontwikkelde landen om tot vergelijkbare emissiereducties over te gaan en van de ontwikkelingslanden om bij te dragen tot emissiereducties op basis van hun verantwoordelijkheden en mogelijkheden. Dat standpunt werd eind januari ook aan het Secretariaat van het Klimaatverdrag bezorgd.⁴⁰ Jo



Leinen, de voorzitter van het Milieucomité van het Europees Parlement vond dat de EU daarmee te kort schoot en de kans heeft verkeken om het in Kopenhagen geschonden vertrouwen te herstellen. Volgens Leinen was een onvoorwaardelijke reductiedoelstelling van 30% een duidelijk positief signaal geweest.

In vergelijking met andere Partijen blijft de EU wel ambitieus. Zowel Canada als de Verenigde Staten willen binnen tien jaar de CO₂-uitstoot terugdringen met 17 procent ten opzichte van 2005. De uitstoot van Canada zou echter binnen tien jaar nog steeds 2,5 procent hoger liggen dan die in 1990. De VS uitstoot zou met dat reductiecijfer dan 3 à 4% lager liggen dan die in 1990.

Het hoeft dan ook niet te verwonderen dat C. Hedegaard de nieuwe Europese Commissaris voor Klimaat, die een deel van de Kopenhagen Top voorzat het resultaat van de Top verdedigde tijdens haar hoorzitting in het Europees Parlement. Op 11 februari jongstleden stond de EU positie in het mondiale klimaatdebat ook op de agenda van de Europese Raad maar dat punt moest wijken voor de aanpak van dringende financieel-economische problemen.

Het omvangrijke, multilaterale onderhandelingsproces binnen het VN-kader heeft niettemin een fikse dreun gekregen. Het megagehalte van dergelijke onderhandelingsfora heeft meteen ook de onbeheersbaarheid ervan blootgelegd. Voor de Verenigde Naties zal het er op aan komen om lessen te trekken uit de chaotische Kopenhagen-afloop, en te vermijden dat de klimaatonderhandelingen helemaal verzan- den.⁴¹ Om te voorkomen dat fora zoals de G20 het laken naar zich toe trekken, was een VN-reactie te verwachten. VN Secretaris-Generaal Ban Ki-moon kondigde op 12 februari 2010 alvast de oprichting aan van een nieuwe High Level Advisory Group met als opdracht de financiering van acties voor het klimaatbeleid: *As part of its work, the Group would develop practical proposals on how to significantly scale-up long-term financing for mitigation and adaptation strategies in developing countries from various public as well as private sources. While some of the existing mechanisms can be scaled up, the Group would in particular focus on the need for new and innovative long-term sources of finance, in order to fill the gap in international climate financing.*⁴² Onder leiding van de premiers van het Verenigd Koninkrijk en Ethiopië zal een rapport worden opgesteld voor de volgende COP / MOP in Mexico.

Noten

- 1 Jan De Mulder is raadgever bestuurszaken bij de Vlaamse Vertegenwoordiging op de Permanente Vertegenwoordiging van België bij de EU en vrijwillig medewerker bij het Marietium Instituut-Ugent.
- 2 N. HULTMAN, *Five years of Kyoto*, The Brookings Institution, 9 februari 2010, http://www.brookings.edu/opinions/2010/0209_kyoto_hultman.aspx.
- 3 <http://www.iiied.org/>.
- 4 <http://www.guardian.co.uk/environment/2009/dec/19/copenhagen-closes-weak-deal>.
- 5 "Summary of the Copenhagen Climate Change Conference: 7-19 December 2009", 22 december 2009, *Earth Negotiations Bulletin* Vol. 12 No. 459; 29.
- 6 Decision 1/CP.11, Dialogue on long-term cooperative action to address climate change by enhancing implementation of the Convention; FCCC/CP/2005/5/Add.1
Decision 1/CMP.1, Consideration of commitments for subsequent periods for Parties included in Annex I to the Convention under Article 3, paragraph 9, of the Kyoto Protocol; FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1.
- 7 F. MAES, "Nieuwe uitdagingen na de 11de bijeenkomst van de Partijen bij het Klimaatverdrag en de eerste bijeenkomst van de Partijen bij het Kyoto Protocol (Montreal, december 2005)", *Wereldbeeld*, 2006/3, 2-6.
- 8 W. STERK, H.E. OTT, R. WATANABE, B. WITTNEBEN, "The Nairobi Climate Change Summit (COP 12 - MOP 2): Taking a deep breath before negotiating post-2012 targets?", *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2/2007, 142.
- 9 *Idem*, 147.
- 10 C.C. HORNER, *An assessment of Montreal COP/MOP 1*, Center for science and public policy, Washington DD, 2006, 18, zie: <http://www.cei.org>.
- 11 Decision 1/CP.13, Bali Action Plan; FCCC/CP/2007/6/Add. 1.
- 12 R. CLEMENCON, "The Bali Road Map - A First Step on the Difficult Journey to a Post-Kyoto Protocol Agreement", *The Journal of Environment & Development*, Vol. 17, No. 1, 70-94 (2008).
- 13 *Idem*, par. 2.
- 14 M.J. MACE, "The Bali Road Map, can it deliver an equitable post 2012 climate agreement for small island states?", *Review of European Community & International Environmental Law*, 2008, Vol. 17 Issue 2, 183-195; K. KULOVESI & M. GUTIERREZ, *Review of European Community & International Environmental Law*, 2009, Vol. 18 Issue 3, 229-243.
- 15 Decision 2/CP.14, Development and transfer of Technologies; FCCC/CP/2008/7/Add.1.
- 16 Decision 1/CP.14, Advancing the Bali Action Plan; FCCC/CP/2008/7/Add.1.
- 17 Decision 3/CMP.4, Advancing the work of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol; FCCC/KP/CMP/2008/11/Add.1.
- 18 <http://www.un.org/wcm/content/site/climatechange/lang/en/pages/2009summit>.
- 19 U. LENAERTS, "Mondiale klimaatonderhandelingen. De vier hindernissen op de weg naar Kopenhagen", *Argus Milieumagazine*, 2009, jrg. 7, nr. 3, 4-8.
- 20 Deze groepen zijn: G77 & China, de Afrikaanse landen, de Alliantie van de Kleine Eilandstaten, de Minst Ontwikkelde Landen, de Coalitie van de Regenwoud Naties, de Umbrella Group, de Environmental Integrity Group, de OPEC-landen, en de Europese Unie, zie: M. SHANAHAN, "COP 15 for Journalists", *IIED Briefing*, november 2009.



- 21 De EU Ministers van Financiën, de zogenaamde ECOFIN-Raad zorgde op 20 oktober 2009 voor een duidelijke valse noot want men slaagde er niet in tot een akkoord te komen over de financiering van klimaatmaatregelen van de ontwikkelingslanden. Negen 'nieuwe' lidstaten onder leiding van Polen verzetten zich tegen een plan voor bijkomende inspanningen ten belope van 5 à 7 miljard euro vanaf 2010 indien er een akkoord zou komen in Kopenhagen; zie: <http://www.consilium.europa.eu>; Nadien kwam men op EU-niveau tot een bereidheid in de periode 2010 tot 2012 jaarlijks 2,4 miljard euro ter beschikking te stellen voor de uitvoering van een eventueel Kopenhagen Akkoord.
- 22 EPA, *Endangerment and Cause or Contribute Findings for Greenhouse Gases under the Clean Air Act*, 7 december 2009, zie: <http://www.epa.gov/climatechange/endangerment.html>.
- 23 I.M. CHETTIAR, J.A. SCHWARTZ, *The Road Ahead: EPA's Options and Obligations for Regulating Greenhouse Gases*, 2009, Institute for Policy Integrity, New York University School of Law, 2009, zie: <http://www.policyintegrity.org/publications/index.html>; zie ook over de nieuwe US cap and trade wetgeving: <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h111-2454>; <http://www.thedailygreen.com/environmental-news/latest/house-cap-and-trade-bill-47062902>; <http://www.businessgreen.com/business-green/news/2244979/cap-trade-bill-moves-forward>; <http://www.brookings.edu/topics/climate-and-energy-economics.aspx>; <http://www.wri.org/stories/2009/07/closer-look-american-clean-energy-and-security-act>.
- 24 D. FREEMAN & J. HOLSLAG, "Climate change, China and the EU", *Asia Papers*, Vol. 4 (5) 2009, zie: <http://www.vub.ac.be/biccs/site/index.php?id=23>.
- 25 Zie: <http://planetark.org/ark/55723>.
- 26 Zie: http://unfccc.int/meetings/cop_15/items/5257.php.
- 27 UNFCCC Press Briefing 20 January 2010, Speaking Notes, Zie: http://unfccc.int/press/news_archive/items/5273.php. Deze verklaring van 18 januari werd via een bijkomende verklaring op 25 januari verduidelijkt. Daarin stelde de UNFCCC secretaris dat het Kopenhagen Akkoord is a *political agreement, rather than a treaty instrument subject to signature*.
- 28 De leefmilieuministers van deze landen kwamen op 24 januari 2010 voor de tweede keer samen, zie de gezamenlijke verklaring op: <http://www.chinafaqs.org>.
- 29 Zie: <http://unfccc.int/methods/science/redd/items/4531.php>; ook: <http://www.un-redd.org/>; http://www.iucn.org/knowledge/news/focus/2009_redd/.
- 30 <http://www.pbl.nl/cop15/>.
- 31 <http://www.field.org.uk/work-areas/climate-change-and-energy/climate-change/redd>.
- 32 Zie: <http://www.vito.be/>.
- 33 Zie: <http://www.climateactiontracker.org/>.
- 34 M. MURO, *Global Climate Stabilization: \$ 10.5 Trillion by 2030?*, The Brookings Institution, 7 januari 2010, http://www.brookings.edu/opinions/2010/0107_copenhagen_muro.aspx.
- 35 J. TIMMONS ROBERTS, M. STADELMANN & S. HUQ, "Copenhagen's climate finance promise: six key questions", *IIED Briefing*, februari 2010, zie: <http://www.iied.org/pubs/display.php?o=17071IIED>.
- 36 Volgens de maatstaven van de CAN-publicatie *Fair, ambitious and binding. Essentials for a succesful climate deal.*, zie: <http://www.climateactiontracker.org/>. Zie ook: <http://www.foei.org/> en <http://www.panda.org>.
- 37 Zie: <http://www.climateactiontracker.org/>.
- 38 Volgens de *World Energy Outlook* (WEO) die het Internationaal Energie Agentschap (IEA) van de OESO in november 2009 publiceerde, moet het zogenaamde '450 scenario' het streefdoel zijn. Daarin wordt vertrokken van de prognose waarbij de beleidsmakers een collectieve keuze maken om op lange termijn de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer te beperken tot 450 ppm CO₂-equivalent (= 450 partikels per miljoen van CO₂-equivalent). De realisatie van dat scenario wordt noodzakelijk geacht om de toename van de gemiddelde temperatuur met ten hoogste 2° C. te beperken (zie: <http://www.iea.org/>). Dat '450 scenario' wordt echter door het Britse Tyndall Centre als onvoldoende beschouwd (zie: <http://www.tyndall.ac.uk/>) en volgens James Hansen, de klimaatspecialist van de NASA, zijn er paleoklimatologische bewijzen dat de drempel van 450 ppm CO₂-equivalent eigenlijk al de overgang naar een ijsvrije wereld mogelijk zou maken met alle catastrofale gevolgen zoals zeespiegelstijging, overstromingen etc. ... Daarom lanceerde hij met andere wetenschappers een oproep om het huidige niveau van CO₂-emissies, met als resultaat een actueel – en nog stijgend – concentratiegehalte van 390 ppm CO₂-equivalent, te gaan verminderen om tegen 2100 tot 350 ppm CO₂-equivalent te komen (zie: <http://e360.yale.edu/>).
- 39 M. MURO, *After Copenhagen: now a new start?*, The Brookings Institution, 30 december 2009; zie ook: L. DEMASE & J. SMOKELIN, "The Copenhagen Accord and COP-15: Brokenhagen or some Hopenhagen?", *Environmental Law Resource*, 28 december 2009, zie: <http://www.environmentallawresource.com/tags/copenhagen-green-climate-fund/>; en L. DEMASE & J. SMOKELIN, "After Copenhagen, it is clear there will be winners and losers", *The National Law Journal*, 11 februari 2010.
- 40 IP/10/97, Brussel, 28 januari 2010, *Climate change: European Union notifies EU emission reduction targets following Copenhagen Accord*.
- 41 L. PHILLIPS, *Battling the 'Multilateral Zombie' – EU Climate Strategy after Copenhagen*, 3 februari 2010; zie <http://www.euobserver.com/9/29354>.
- 42 Statement attributable to the Spokesperson for the Secretary-General on the launch of a new advisory group to mobilize climate change finance, New York, 12 februari 2010; zie: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=33748&Cr=climate&Cr1=>.



‘Protect, Respect, Remedy’: het beleidsplan van de Verenigde Naties voor mensenrechten en ondernemingen

door Karen VAN LAETHEM & Paul DE HERT¹

“There has never been a more critical time to address business and human rights.”²

John G. Ruggie

Inleiding

Gealarmeerd door de toenemende aandacht voor de te vaak negatieve correlatie tussen de ondernemingsactiviteit en haar impact op mensenrechten, stelde Kofi Annan, de voormalige Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, in 2005 Prof. John G. Ruggie aan als *Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises* (SRSG).

In een eerste fase (2005-2008) concentreerde het mandaat van de SRSG zich op het normatieve vraagstuk en de praktijkanalyse van de kwestie mensenrechten en ondernemingen. Zijn onderzoek resulteerde in een conceptueel beleidskader: *Protect, Respect, Remedy*, dat op 3 juni 2008 unaniem aanvaard werd door de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties. Dit rapport beoogt leidinggevend te zijn voor de regulering van de bedrijfsactiviteit met betrekking tot mensenrechten. Het steunt op drie pilaren: de *state duty to protect* (de plicht van de staat om mensenrechten te beschermen), de *corporate responsibility to respect* (verantwoordelijkheid van de onderneming mensenrechten te respecteren) en de nood naar een meer efficiënte *access to remedies* (toegang tot herstelmaatregelen).

Kort na de verwelcoming van dit rapport vernieuwde de Mensenrechtenraad Ruggie's mandaat, zodat in een tweede fase het beleidsplan kon worden geoperationaliseerd (2008-2011). Ondertussen heeft de SRSG hierin al verschillende stappen ondernomen. Zo hield hij verschillende conferenties, werkte hij een aantal beleidsdraden uit (rapport 2009 Mensenrechtenraad), en werd een internetportaal met *online* consultatieforum en databasis van herstelmaatregelen gelanceerd.

De aanvaarding van het Ruggie-rapport en zijn wederaanstelling door de Mensenrechtenraad getuigen

dat de Verenigde Naties een welbepaalde positie innemen in het ophefmakende ‘mensenrechten en ondernemingen’-debat. Dit artikel blikkt kort terug op de aanstelling van Prof. Ruggie als SRSG (1), om daarna een overzicht te geven van zijn voorgaande bevindingen en actuele werkzaamheden (2-4). We eindigen met een aantal bedenkingen bij de koers die de Verenigde Naties, hand in hand met de SRSG, volgt in de problematiek van mensenrechten en ondernemingen (5).

De oorsprong van het mandaat van SRSG, John Ruggie

De Verenigde Naties zijn, als promotor van mensenrechten, al lang vóór de aanstelling van de SRSG begaan met de kwestie van mensenrechten en ondernemingen.

Eén van de eerste initiatieven binnen de Verenigde Naties om ondernemingen op één lijn te brengen met mensenrechten was de *UN Code of Conduct for Transnational Corporations*. Dit project, dat aanving midden jaren zeventig, streefde een overkoepelende regulering van de bedrijfsactiviteit van transnationale ondernemingen na, met inbegrip van hun mensenrechtelijke impact. De idee achter zo een Code werd echter nooit formeel aanvaard binnen de Verenigde Naties en het project werd begin jaren '90 stopgezet. Een meer recent VN initiatief vormt het *Global Compact* programma dat in 1999 door Kofi Annan werd gelanceerd op het Wereld Economisch Forum. Dit programma profileert zich als een lerend netwerk en discussieplatform met als doel de goede praktijken van ondernemingen op vlak van mensenrechten, arbeidsrecht, milieubescherming en corruptiebestrijding te identificeren, verspreiden en bevorderen. Hiervoor werd een charter van tien principes uitgevaardigd die de kern weergeven van gedragsnormen voor ondernemingen, waar ter wereld deze ook actief mogen zijn. Ondernemingen worden gevraagd zich



op vrijwillige basis bij deze principes aan te sluiten, en deze te integreren in hun bedrijfsactiviteit.

Naast het *Global Compact* programma ontwikkelde zich in 1998, in de schoot van de VN Subcommissie voor de Bescherming en Bevordering van Mensenrechten (de Subcommissie), een ander type initiatief. Een werkgroep van deskundigen werd opgericht met als taak het ontwikkelen van een gedragscode voor ondernemingen. Dit leidde tot de *Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights* (de *Norms*). Het document vormt een eerste poging om juridisch afdwingbare mensenrechtenplichten voor ondernemingen vast te leggen. De *Norms* vertrekken nog steeds van het traditionele standpunt dat staten de primaire verantwoordelijkheid dragen voor de bescherming en de bevordering van mensenrechten, maar voegen daaraan toe dat ondernemingen een secundaire verantwoordelijkheid hebben ter zake.³ De Subcommissie nam op 13 augustus 2003 in haar Resolutie 2003/16 de *Norms* unaniem aan. Vervolgens werden ze in maart 2004 besproken door de VN Mensenrechtencommissie (nu vervangen door de Mensenrechtenraad); waar ze koud werden onthaald.⁴ Het grootste discussiepunt betrof het dwingende karakter van de mensenrechtenplichten die zouden worden opgelegd aan ondernemingen.⁵ De meeste Westerse staten én ontwikkelingslanden stonden, onder druk van de ondernemingen, afkerig om ook ondernemingen juridisch afdwingbare mensenrechtenplichten op te leggen. Ondanks deze terughoudendheid was de Mensenrechtencommissie wel unaniem overtuigd dat het thema ‘mensenrechten en ondernemingen’ bijzondere aandacht verdiende. Om deze politieke impasse te omzeilen verzocht de Mensenrechtencommissie, tijdens haar 61ste sessie in 2005, de VN Secretaris-generaal een *Special Representative* aan te stellen om de kwestie te onderzoeken.⁶

Op 27 juli 2005 gaf de VN Secretaris-generaal gevolg aan het verzoek van de Mensenrechtencommissie, en stelde John G. Ruggie aan als zijn *Special Representative on the Issue of Transnational Corporations and Other Business Enterprises*.

Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights (2008)

Overzicht van Ruggie's rapporten (2006-2008)

Ruggie, een professor verbonden aan *Harvard University*, gaat in 2005 onmiddellijk aan de slag. In één

van zijn voorbereidende rapporten stelde hij dat de kern van de problematiek omtrent mensenrechten en ondernemingen ligt in het onevenwicht dat door de globalisering is ontstaan tussen de impact die ondernemingen op mensenrechten kunnen hebben enerzijds, en de capaciteit van staten om fundamentele maatschappelijke waarden en mensenrechten te bevorderen en te beschermen anderzijds.⁷ Zo bestaat er geen gevestigd, uniform regulerend kader ter zake. In zijn finale rapport *Protect, Respect, Remedy*⁸, legde Ruggie een belangrijke bouwsteen voor de overbrugging van deze zogenaamde *governance gaps*.



Dit rapport beoogt een conceptueel beleidskader te vormen waarbinnen de regulering van de kwestie mensenrechten en ondernemingen vorm kan krijgen, en daarnaast orde te scheppen in de chaos aan reeds bestaande initiatieven.

Ruggie onderscheidde drie verschillende, doch intrinsiek complementaire luiken in zijn aanpak. Ten eerste, de plicht van de staat om haar individuen te beschermen tegen mensenrechtenschendingen (*Protect*). Ten tweede, de verantwoordelijkheid van ondernemingen om respect te hebben voor mensenrechten (*Respect*). En ten derde, de toegankelijkheid van remedies wanneer mensenrechtenschendingen zich voordoen (*Remedy*).

Dit rapport werd voorafgegaan door twee voorbereidende interim rapporten. In zijn eerste interim rapport van 2006 analyseerde Ruggie de oorsprong en tendensen van het vraagstuk ‘mensenrechten en ondernemingen’.⁹ In ditzelfde rapport kaartte Ruggie ook de controversie met betrekking tot de *Norms* aan. Zijn bevindingen zijn voor de toekomst van de *Norms* allerminst veelbelovend. Zo stelde hij onder meer dat ondernemingen in de huidige stand van het internationale recht (vooralsnog) niet de dragers



kunnen zijn van rechtstreekse verplichtingen¹⁰; en dat de afbakening van de verantwoordelijkheid van de staten enerzijds, en die van ondernemingen anderzijds, conceptueel onduidelijk is.¹¹

Het tweede interim rapport, voorgesteld in 2007, geeft een overzicht van de internationale standaarden inzake de aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid van ondernemingen voor mensenrechtenschendingen.¹²

Belangrijk is de *multistakeholder*-dimensie van de methodologie die Prof. Ruggie hanteert in de uitoefening van zijn mandaat. Het uiteindelijke rapport is het resultaat van grootschalige en inclusieve consultaties, regionale studies, resultaten van *multistakeholder*-vergaderingen, enquêtes en rapporten van staten, niet-gouvernementele organisaties, juridische experts, ondernemingen, en internationale organisaties.¹³

De 'state duty to protect'

De SRSO vertrekt van de klassieke opvatting over het internationaal mensenrechtenrecht waarin staten dé hoeksteen van het systeem vormen. De eerste pilaar van het kader beschouwt dus de plicht van de staat haar individuen te beschermen tegen mensenrechtenschendingen, inclusief die gepleegd door niet-staatelijke actoren zoals ondernemingen.

Wat gebeurt er echter wanneer staten, bijvoorbeeld conflictgebieden, deze plicht niet kunnen vervullen? Houdt de *state duty to protect* ook een beschermingsplicht in voor mensenrechtenschendingen die buiten het territorium van een staat worden gepleegd? Een analyse van het internationale recht ter zake laat Ruggie besluiten dat dergelijke verplichting (nog) niet vaststaat, maar dat dit een interessante piste is die verdere aandacht verdient.

Daar Ruggie van mening is dat staten meestal een enge aanpak van 'mensenrechten en ondernemingen' vooropstellen, wordt in het rapport extensief aandacht besteedt aan de beleidsdomeinen en instrumenten die een aanpassing van het staatsbeleid ter zake kunnen vergemakkelijken en bewerkstelligen. Hierbij wordt de nadruk gelegd op het belang voor staten om een ondernemingscultuur die oog heeft voor mensenrechten aan te moedigen, en te implementeren. Daarvoor is er nood aan een meer coherent overheidsbeleid; een grotere samenwerking met internationale instanties en -initiatieven (bijvoorbeeld het integreren van data over ondernemingen en mensenrechten in de rapporteringverplichting van staten onder het *Universal Periodic Review*-systeem van de Mensenrechtenraad); en speciale attentie voor conflictgebieden.

De 'corporate responsibility to respect'

Ondernemingen kunnen virtueel alle mensenrechten aantasten stelt Ruggie. Het zwaartepunt van de discussie ligt eerder bij de inhoud en omvang van de 'verantwoordelijkheid' van ondernemingen inzake mensenrechten. Als vertrekpunt stelt de SRSO dat op ondernemingen een basisverplichting rust om in overeenstemming met de nationale wetten te opereren, en meer algemeen geen mensenrechten te schenden (*do not harm*). Wat gebeurt er echter als een onderneming werkzaam is in een land waarin geen of slechts minimale mensenrechtenwetgeving aanwezig is? Ruggie stelt ter zake dat een onderneming dat met *due diligence* handelt, voldoet aan haar verantwoordelijkheid respect te hebben voor mensenrechten. Maar wat houdt *due diligence* dan exact in? Diligente ondernemingen dienen *idealiter* een mensenrechtenbeleid aan te nemen en te integreren, aan mensenrechtelijk *impact assessment* te doen, en hun beleid en activiteiten aan externe audit en monitoring te onderwerpen. De SRSO geeft geen precieze definitie van *due diligence*, maar stelt dat de inhoud ervan kan variëren naargelang de situationele landencontext waarin de desbetreffende onderneming werkzaam is; de mensenrechtelijke impact die haar activiteiten in deze welbepaalde context kunnen hebben; en van de bijdrage die de onderneming zou kunnen hebben aan mensenrechtenschendingen door haar handelsrelaties. De *International Bill of Rights*¹⁴ en de basisverdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie worden opgeworpen als *benchmark* waaraan ondernemingen hun activiteiten moeten toetsen om diligent te zijn.

Access to remedy

De derde pilaar beschouwt de situatie waarin mensenrechtenschendingen reeds zijn gepleegd, namelijk de toegang tot herstelmaatregelen of remedies. Hoewel er een grote verscheidenheid aan remedies bestaat – juridisch en niet-juridisch – is de toegang tot juridische remedies vaak ontoereikend, en zijn niet-juridische remedies onderontwikkeld.

Om geloofwaardig en efficiënt te zijn zouden de niet-juridische remedies aan zes principes moeten voldoen. Zo dienen deze remedies legitiem en toegankelijk voor eenieder te zijn; de procedure ervan moet voorspelbaar, billijk, transparant en overeenstemmend zijn met de internationaal aanvaarde mensenrechtenstandaarden. Bovendien dient de remediering op niveau van de onderneming eerder via dialoog en bemiddeling tussen onderneming en slachtoffer te verlopen, dan dat de onderneming zelf als 'rechter' zou optreden. De ontoegankelijkheid van bestaande



mechanismen kan te wijten zijn aan het gebrek aan bekendheid ervan. Zo weten slachtoffers van mensenrechtenschendingen vaak niet welke herstelmaatregelen bestaan, en waar ze deze kunnen vinden. Een andere oorzaak ligt bij de vaak beperkte bevoegdheden en draagwijdte van de herstelmechanismen. Om deze leemten te verhelpen gaan bijvoorbeeld stemmen op voor het oprichten van een globale ombudsman, die centraal alle klachten met betrekking tot ondernemingen en mensenrechten zou kunnen ontvangen en behandelen.

Reacties op Ruggie's eerste afsluitend rapport en hernieuwing van zijn mandaat

Op 3 juni 2008 stelde Prof. Ruggie zijn *Protect, Respect, Remedy*-rapport voor aan de Mensenrechtenraad, waar het unaniem werd aangenomen. Enkele dagen later werd het mandaat van Ruggie onder de Ban Ki-Moon administratie verlengd met als doel de operationalisering en het promoten van het voorgestelde beleidskader.

Niet enkel de Mensenrechtenraad gaf een warm onthaal aan het Ruggie-rapport, ook staten, de ondernemingen zelf en de *civil society* baseren zich erop in hun beleid rond mensenrechten en ondernemingen. Zo maakte het Britse Nationaal Contactpunt van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) gebruik van het concept *due diligence* van de SRSG in een mensenrechtenklacht tegen een onderneming.¹⁵ Ook aanvaardden onder meer de *International Organization of Employers* (IOE), de *International Chamber of Commerce* (ICC) en de *Business and Industry Advisory Committee* (BIAC) het beleidskader als leidraad. Ten slotte erkennen ook niet-gouvernementele organisaties (NGO's) zoals Amnesty International het belang van Ruggie's werk. Toch zijn niet alle reacties even lovend, vooral de niet-gouvernementele sector werpt een paar pijnpunten op. Een groep NGO's verzochten de Mensenrechtenraad om in het nieuwe mandaat van de SRSG verder te gaan dan het *Protect, Respect, Remedy*-kader, en ook aandacht te hebben voor de aansprakelijkheid van ondernemingen inzake mensenrechtenschendingen.¹⁶

Als opstap naar zijn tweede mandaat richtte Ruggie eind 2008 een *Leadership Group* op, bestaande uit individuele deskundigen zoals Kofi Annan; met als doel hem strategisch en substantieel advies te verlenen over de uitvoering van zijn nieuwe mandaat.

Towards Operationalizing the 'Protect, Respect and Remedy' Framework (2009)

Op 2 juni 2009 legde John Ruggie het eerste rapport van zijn nieuwe mandaat neer voor de Mensenrechtenraad.¹⁷ In dit rapport *Towards Operationalizing the 'Protect, Respect and Remedy' Framework* geeft hij een aantal tentatieve richtlijnen voor de operationalisering van zijn driedelig beleidskader, en wijst hij op de invloed van het actuele economische crisisklimaat op het vraagstuk mensenrechten en ondernemingen.

Met betrekking tot de *state duty to protect* herhaalt de SRSG het belang van een coherent staatsbeleid. Zo vormen mensenrechten vaak een eigen beleidsdomein, afgezonderd van andere beleidsdomeinen zoals het vennootschapsrecht. Verschillende praktijkvoorbeelden tonen aan dat er plaats kan worden gemaakt voor mensenrechtelijke overwegingen in andere beleidstakken, wat zou leiden tot een diepere integratie van die principes. Zo werd bijvoorbeeld in Denemarken recentelijk wetgeving aangenomen dat ondernemingen verplicht te rapporteren over (de aanwezigheid van) hun beleid inzake mens, milieu en maatschappij. In dit kader voert de SRSG een rechtsvergelijkend onderzoek in 40 verschillende landen om na te gaan of bepalingen met betrekking tot mensenrechten zijn opgenomen in het vennootschapsrecht, en hoe toezicht wordt gehouden over de implementering ervan. Op basis van de resultaten van dit onderzoek plant de SRSG meer specifieke aanbevelingen te maken naar de staten toe.

Een tweede aandachtspunt betreft internationale investeringsovereenkomsten. Stabiliseringsclausules opgenomen in overeenkomsten tussen de investeerder en de gaststaat (*host state agreements*) bedingen dat de investering niet mag onderworpen worden aan nieuwe nationale wetten en/of reguleringen. Deze bepalingen maken het voor de gaststaat moeilijk om haar *duty to protect* te vervullen. Indien de gaststaat ter naleving van haar beschermingsplicht nieuwe mensenrechtenwetgeving en -standaarden wenst in te voeren, kan ze deze volgens de vigerende stabiliseringsclausules niet opleggen aan ondernemingen die onder deze overeenkomsten op haar territorium werkzaam zijn. Ook met betrekking tot deze materie plant de SRSG studieprojecten op te richten.

Op vraag van de Mensenrechtenraad wijdt Ruggie ook specifiek aandacht aan internationale samenwerking ter ondersteuning van de *state duty to protect*. Vooral met betrekking tot de preventie van mensenrechtenschendingen door ondernemingen in conflictgebieden moet volgens Ruggie internationaal samengewerkt worden. Via een informele werkgroep



bestaande uit vertegenwoordigers van zendstaten en gaststaten wil de SRSG ideeën verzamelen over de aanpak van deze problematiek.

Rode draad voor de verdere operationalisering van de *state duty to protect* is de integratie van de 'mensenrechten en ondernemingen'-agenda in andere nationale en internationale beleidsdomeinen.

Met betrekking tot de *corporate responsibility to respect* ziet de SRSG het als zijn taak om twee grote vraagstukken conceptueel te verhelderen. Het eerste vraagstuk heeft betrekking tot het concept *responsibility to respect*. Mensenrechten werden oorspronkelijk opgesteld door staten, met staten voor ogen. Deze mensenrechten vertalen naar ondernemingen toe is niet altijd even gemakkelijk. Zo vragen *stakeholders* zich bijvoorbeeld af of de *responsibility to respect* eerder een onthoudingsplicht is, of deze ook positieve verplichtingen inhoudt? Ook leeft er onenigheid over de vraag of ondernemingen mensenrechten enkel moeten respecteren, of dat ze verder dienen te gaan dan dat. Een ander probleem stelt zich wanneer nationale wetten een lagere beschermingsstandaard voorzien dan internationale standaarden, of deze zelfs tegenspreken. Welke standaarden dient de onderneming dan te volgen?

Het concept *due diligence* maakt de kern uit van het tweede vraagstuk. Ook dit concept blijft, ondanks de richtlijnen van de SRSG in zijn vorige rapporten en addenda, onduidelijk. Zo stelt zich de vraag of de invulling van de *due diligence*-vereiste varieert naargelang de maatschappelijke rol/invloed en grootte van het bedrijf. Hoe moet *due diligence* met betrekking tot mensenrechten geïncorporeerd worden in het ondernemingsbeleid? Kan *due diligence*, en meer bepaald de vereiste van transparantie over de mensenrechtelijke impact van de ondernemingsactiviteit, leiden tot een verhoogde kans op juridische aansprakelijkheid voor ondernemingen.

Wat betreft de derde pilaar van zijn beleid – *access to remedy* –, vermeldt de SRSG een aantal concrete stappen die momenteel in uitvoering zijn.

De principes, geïdentificeerd in het beleidsplan van 2008, waaraan niet-juridische remedies *idealiter* dienen te voldoen, zijn aan hun *roadtest* toe in ondernemingen van verschillende industriesectoren.

Wat de remedies op nationaal niveau betreffen, verwelkomt de SRSG de oprichting van een werkgroep voor mensenrechten en ondernemingen in de schoot van het Coördinatieteam van de Nationale Mensenrechteninstellingen.

Op internationaal vlak heeft de SRSG een globale wiki gelanceerd: *Business and Society Exploring Solutions – A Dispute Resolution Community*, zie www.

basewiki.org. Deze wiki biedt een forum waarop informatie uitgewisseld kan worden over het bestaan en de functionering van niet-juridische herstelmechanismen voor slachtoffers van mensenrechtenschendingen door ondernemingen (zie *infra*).

Sensibilisering, transparantie en consultatie: het internetportaal van de SRSG

In 2009 werd door de *Business and Human Rights Resource Centre* een speciaal internetportaal gelanceerd voor de SRSG.¹⁸ Op dit portaal zijn alle documenten en rapporten te vinden die door de SRSG aan de Mensenrechtenraad zijn voorgelegd, maar ook alle brieven, reacties, rapporten, en studies die aan de SRSG zijn voorgelegd in het kader van zijn mandaat. Bovendien worden op deze site alle actuele en voorbije werkzaamheden, conferenties en activiteiten georganiseerd voor en door de SRSG aangekondigd, en de verslagen hierover gepubliceerd. Dit internetportaal levert een belangrijke bijdrage voor de transparantie van de werkzaamheden van de SRSG, en kan eveneens een belangrijke sensibiliserende en informatieve functie vervullen.

Het portaal beschikt over twee fora die betrekking hebben tot de operationalisering van het beleidsplan van de SRSG.

Het eerste is een *online* consultatieforum betreffende de drie pilaren van het *Protect, Respect, Remedy*-kader. Via dit consultatieforum tracht de SRSG ten eerste geïnteresseerden te informeren over de verschillende pilaren en onderzoeksvragen van zijn beleidskader. Een tweede belangrijk doel van deze actie is dat het een discussieforum voorziet waarop alle *stakeholders* rechtstreeks hun visie, mening en onderzoek kunnen plaatsen. Op die manier tracht de SRSG het consultatieve proces te bevorderen voor de operationalisering van zijn kader. Tot februari 2010 wordt het luik *corporate responsibility to respect* toegelicht en becommentarieerd.¹⁹

Het tweede is de BASESwiki, een *online* forum waarop informatie over remedies kan worden geconsulteerd, toegevoegd, en besproken. Deze wiki tracht een oplossing te bieden voor het tekort aan informatie over het bestaan en de werking van verscheidene types remedies. Iedereen heeft toegang tot dit forum en kan zelf zijn/haar bijdrage leveren door informatie te verschaffen over specifieke herstelmechanismen en hun werking. De wiki is onderverdeeld in verschillende categorieën. Een eerste sectie, *mechanisms*, groepeerd in vier onderafdelingen (globaal, regionaal, nationaal, lokaal) inlichtingen over bestaande reme-



dies en hoe deze functioneren en ingeroepen kunnen worden. De categorie *case stories* bevat getuigenissen van werkelijk doorgelopen herstelprocedures. In *country info* kun je informatie vinden over de politieke, regulatorische, institutionele, en culturele factoren die herstelmaatregelen in verschillende landen ter wereld beïnvloeden. De afdeling *resources* bevat informatie en instrumenten die bijvoorbeeld ondernemingen kunnen helpen voor het oprichten van eigen herstelmechanismen, of reeds bestaande mechanismen helpen begrijpen.²⁰

Conclusie

De unanieme aanvaarding van het *Protect, Respect, Remedy*-rapport uit 2008, en de daaropvolgende verlenging van het mandaat van de SRSG ter operationalisering van dit beleidsplan, geven een specifieke koers aan het beleid van de Verenigde Naties inzake mensenrechten en ondernemingen. Waar vroeger binnen de Verenigde Naties werd geschipperd tussen het vrijwillige *Global Compact* programma en de poging om tot bindende, internationale mensenrechtenverplichtingen voor ondernemingen te komen (de *Norms*), wordt nu -met het Ruggie-beleidsplan- expliciet een standpunt ingenomen in het regelgevend debat over mensenrechten en ondernemingen. Het *Global Compact* programma blijft behouden als instrument voor het creëren van een bedrijfscultuur dat mensenrechten in acht neemt; doch de *Norms* worden onverbiddeijk opzij geschoven.

Het beleidsplan van de Verenigde Naties concentreert zich op de drie verschillende, doch complementaire pilaren: *Protect, Respect, Remedy*.

Een eerste luik van het beleidskader beschouwt de plicht van de staat haar individuen te beschermen tegen mensenrechtenschendingen, inclusief deze begaan door ondernemingen (*Protect*). Deze plicht is niet nieuw, maar wordt door de SRSG specifiek bekeken en geïnterpreteerd in licht van het 'mensenrechten en ondernemingen'-debat.

Een tweede aspect is de verantwoordelijkheid van ondernemingen om mensenrechten te respecteren (*Respect*). Ook hier wil de SRSG geen nieuwe verplichtingen creëren voor de ondernemingswereld. Hij beoogt enerzijds reeds bestaande verantwoordelijkheden te verduidelijken, en anderzijds instrumenten en richtlijnen aan te rijken voor de implementering ervan.

De derde dimensie van het Ruggie-plan maakt integraal deel uit van de twee vorige pilaren, namelijk de toegankelijkheid van herstelmaatregelen (*Remedy*).

Deze beleidsdraad wenst de toegankelijkheid van zowel juridische als niet-juridische remedies te verbeteren, en het gebrek aan informatie hierover aan te pakken.

De tweede fase van het mandaat van de SRSG (operationalisering) is ondertussen al ingezet. In een eerste rapport aan de Mensenrechtenraad werden reeds een aantal beleidslijnen concreter uitgewerkt, verscheidene studies worden ondernomen en *multistakeholder* conferenties georganiseerd. Belangrijke verwezenlijkingen zijn totnogtoe de oprichting van een speciaal internetportaal van de SRSG met *online* consultatieforum, en een toegankelijke *online* databasis van herstelmaatregelen, BASESwiki. Toch staat de werkelijke operationalisering nog in haar kinderschoenen.

Het Ruggie beleidskader is het eerste initiatief inzake mensenrechten en ondernemingen dat zo optimistisch aanvaard werd door de verschillende actoren betrokken bij het debat. Het rapport geeft een globaal overzicht van de betreffende problematiek, en van de bewandelbare paden om deze op te lossen. Indien de operationalisering van dit beleidskader succesvol is, zal dit beleidsplan niet enkel leidinggevend zijn in de regulering van mensenrechten en ondernemingen, maar zal ze ook als rolmodel kunnen dienen voor de aanpak van andere transnationale fenomenen.

Toch is er ook kritiek mogelijk. Ruggie's beleidsplan sluit zekere regulerende opties (vooralsnog) uit. In het rapport is geen sprake van rechtstreekse mensenrechtenverplichtingen voor ondernemingen. Deze idee is wel vervat in de in 2003 voorgestelde *Norms*. Het rapport getuigt bijgevolg van een zekere terughoudendheid om ondernemingen te streng aan te pakken of zwaardere juridische verplichtingen op te leggen. Zo blijft het concept *due diligence* in zekere zin vrijblijvend en vrij in te vullen voor ondernemingen. Dit is ook te merken aan het verschil in terminologie tussen de plicht (*duty*) van de staat, en de verantwoordelijkheid (*responsibility*) van de onderneming inzake mensenrechten.

Verschiedene NGO's hebben erop gewezen dat het beleidskader geen of weinig oog heeft voor de aansprakelijkheid van ondernemingen wanneer deze mensenrechtenschendingen begaan; alsook dat het beleidskader niet op maat van kleine of middelgrote ondernemingen gemaakt is. Is dit de meest efficiënte aanpak, of eerder een toegeving aan de economische en politieke macht/druk van de ondernemingswereld?

Waar het Ruggie-rapport leiding en structuur aan het debat heeft gegeven, blijft het nog afwachten of



dit de beste manier is om de regulering van de bedrijfsactiviteit met betrekking tot mensenrechten te realiseren. De verwachtingen voor de operationalisering van zijn beleidskader staan hooggespannen.

Noten

- 1 Karen Van Laethem is aspirant-onderzoeker van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek Vlaanderen aan de Vrije Universiteit Brussel (VUB). Ze is lid van de VUB-Onderzoeksgroep 'Fundamentele Rechten en Constitutionalisme' (FRC). Professor Paul De Hert is voorzitter van de VUB Onderzoeksgroep Fundamentele Rechten & Constitutionalisme (FRC).
- 2 Special Representative to the Secretary-General on Business and Human Rights, *Presentation of Report to the United Nations Human Rights Council*, 11th session, 2 juni 2009, <http://www.reports-and-materials.org/Ruggie-statement-to-UN-Human-Rights-Council-2-Jun-2009.pdf>.
- 3 UN Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, *Norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights*, 55th session, 26 augustus 2003, E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2.
- 4 UN Commission on Human Rights, *Report to the Economic and Social Council on the Sixtieth Session of the Commission*, Resolution 2004/116, E/CN.4/2004/L.11/Add.7 (2004).
- 5 Het is belangrijk hier stil te staan bij het verschil in de samenstelling van de Subcommissie, bestaande uit 26 onafhankelijke deskundigen, en de Mensenrechtencommissie waarin 53 regeringsvertegenwoordigers zetelen. Uit de samenstelling blijkt het doorgetrokken politieke karakter van de Mensenrechtencommissie, in tegenstelling tot de Subcommissie. Deze factor kan één van de achterliggende redenen zijn voor het 'falen' van de *Norms*.
- 6 UN Commission on Human Rights, *Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises*, 61st session, 15 april 2005, Resolution 2005/69, E/CN.4/2005/L.87 (2005).
- 7 Special Representative to the Secretary-General on Business and Human Rights, *Interim Report of the Special Representative to the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises*, 22 februari 2006, U.N. Doc. E/CN.4/2006/97 (2006).
- 8 Zie Special Representative to the Secretary-General on Business and Human Rights, *Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights*, 7 april 2008, A/HRC/8/5 (2008).
- 9 *Id.*
- 10 De *Norms* scheppen volgens Ruggie een nieuwe vorm van internationaal recht, waarin ondernemingen zelf rechtstreeks internationaalrechtelijke mensenrechtenverplichtingen worden opgelegd. Dit gaat volgens de SRSG lijnrecht in tegen de traditionele opvatting van het internationale recht waarin niet-staatelijke actoren, zoals ondernemingen, voorsnog niet rechtstreeks het subject kunnen zijn van verplichtingen.
- 11 De *Norms* leggen in eerste instantie de primaire verantwoordelijkheid bij de staten, maar voegen daaraan toe dat op ondernemingen *within their respective spheres of activity and influence*, een secundaire verplichting rust mensenrechten te beschermen en bevorderen. Problematisch is hier de vaagheid van de concepten 'activiteits- en invloedssfeer' – waarvan de verduidelijking echter deel uitmaakt van het mandaat van de SRSG.
- 12 Special Representative to the Secretary-General on Business and Human Rights, *Business and Human Rights: Mapping International Standards of Accountability and Responsibility for Corporate Acts*, 9 februari 2007, A/HRC/4/035 (2007).
- 13 Een belangrijke en bekende studie uitgevoerd op opdracht van de SRSG is de *Fortune Global 500*. Deze enquête gaat bij de 500 meest invloedrijke bedrijven ter wereld na of, en hoe ze mensenrechten in hun bedrijfspraktijk integreren.
- 14 De *International Bill of Rights* bestaat uit de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM), het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR).
- 15 Special Representative to the Secretary-General on Business and Human Rights, *Business and human rights: Towards operationalizing the 'protect, respect and remedy' framework*, 22 april 2009, A/HRC/11/13 (2009), §§ 3-5.
- 16 *Joint NGO Statement to the Eight Session of the Human Rights Council*, 19 mei 2008, <http://www.hrw.org/en/news/2008/05/19/joint-ngo-statement-eighth-session-human-rights-council>.
- 17 Special Representative to the Secretary-General on Business and Human Rights, *Business and human rights: Towards operationalizing the 'protect, respect and remedy' framework*, 22 april 2009, A/HRC/11/13 (2009).
- 18 *Business and Human Rights Resource Centre* is een onafhankelijk kenniscentrum voor mensenrechten en ondernemingen, zie <http://www.business-humanrights.org>.
- 19 Zie <http://www.srsgconsultation.org/index.php>.
- 20 Zie http://baseswiki.org/en/Main_Page.



Toegankelijkheid van medicijnen in ontwikkelingslanden

door Jennifer SELLIN¹

Introductie

De laatste jaren is er steeds meer aandacht, ook binnen het kader van de VN, voor de problematiek rond de toegankelijkheid van medicijnen in ontwikkelingslanden. Dit kan duidelijk worden geïllustreerd aan de hand van de HIV/AIDS-epidemie en de toenemende initiatieven om deze te bestrijden. Twintig jaar na de ontdekking van AIDS in de Verenigde Staten is er veel vooruitgang geboekt op het gebied van de behandeling van AIDS. We weten nu hoe HIV-infectie kan worden voorkomen; en in het geval dat infectie toch plaats vindt, hoe we het kunnen uitstellen. Anti-retrovirale medicijnen, de zogenaamde HIV- of AIDS-remmers, houden het immuunsysteem in stand zodat men niet aan allerlei aandoeningen lijdt totdat de dood volgt. Gezien de vooruitgang die er de laatste jaren geboekt is op het gebied van HIV/AIDS-behandeling, maken AIDS-remmers het nu mogelijk om een kwalitatief goed leven te leiden met HIV. In het westen wordt HIV/AIDS dan ook beschouwd als een chronische ziekte. Voor een HIV-geïnficeerd persoon betekent dit dat hij of zij, met de juiste medicijnen, een redelijk lang en gelukkig leven zal kunnen leiden. HIV-positieve vrouwen kunnen zelfs zwanger worden zonder een al te groot risico hun baby met HIV te infecteren. Een combinatie van medicijnen gedurende en na de zwangerschap vermindert de kans op overdracht van het HIV-virus van moeder op baby beduidend. Echter, vooral in ontwikkelingslanden hebben veel zwangere vrouwen geen toegang tot deze medicijnen. Zo bijvoorbeeld in Zuid-Afrika, waar Nevirapine, een medicijn dat de kans op overdracht van het HIV-virus van moeder op baby aanzienlijk vermindert, tot voor kort alleen in een klein aantal test sites beschikbaar was voor zwangere vrouwen. De *Treatment Action Campaign*², een Zuid-Afrikaanse *civil society* beweging die zich inzet voor de rechten van personen met HIV/AIDS, startte een rechtszaak om het ministerie van gezondheid te verplichten het medicijn Nevirapine in heel Zuid-Afrika beschikbaar te maken voor zwangere vrouwen. TAC baseerde haar eis op het recht op gezondheid gewaarborgd in artikel 27 van de Zuid-Afrikaanse Grondwet. Het Constitutionele Hof van Zuid-Afrika verklaarde dat het beleid van de regering met betrekking tot het beperken van de toegang tot

Nevirapine onredelijk was en in strijd met de Grondwet. Dit was een belangrijke overwinning voor de TAC en de rechten van HIV/AIDS-besmette zwangere vrouwen.



In veel ontwikkelingslanden is de toegankelijkheid van medicijnen voor de behandeling van HIV/AIDS echter niet gewaarborgd. Vaak zijn AIDS-remmers moeilijk of niet verkrijgbaar via het nationale zorgstelsel en moeten patiënten zelf (bij)betalen voor hun medicatie. Volgens WHO schattingen, voor het jaar 2007, zijn er 2,7 miljoen mensen besmet geraakt met het HIV-virus en 2 miljoen AIDS-gerelateerde sterfgevallen.³ Het gebruik van anti-retrovirale medicijnen is in 2007 wel toegenomen, maar van de 9,7 miljoen mensen in ontwikkelingslanden die behandelingen behoeven, krijgen maar 3 miljoen mensen AIDS-remmers.⁴ Onvoldoende of geen toegang geldt niet alleen voor AIDS-remmers, maar ook voor tal van andere medicijnen die nodig zijn voor de behandeling van vooral armoede- en infectieziekten zoals malaria, tuberculose en diarree. Volgens een studie van de WHO hebben ruim 1,7 miljard mensen wereldwijd geen tot onvoldoende toegang tot medicijn-



nen⁵; dat is ongeveer een derde van de wereldbevolking.⁶ 80% van die 1,7 miljard mensen leeft in ontwikkelingslanden. Toegang tot betaalbare medicijnen is dus nog steeds niet gegarandeerd ondanks dat dit een belangrijk onderdeel uitmaakt van de Millenniumontwikkelingsdoelstellingen en nu veel aandacht krijgt binnen de internationale gemeenschap.⁷

Er zijn meerdere redenen waarom patiënten in ontwikkelingslanden geen of onvoldoende toegang hebben tot medicijnen. Een belangrijke reden, maar zeker niet de enige, is de prijs van sommige medicijnen. Daarnaast spelen personele en financiële middelen voor de gezondheidszorg ook een rol. Vooral nieuwere gepatenteerde medicijnen zijn duur en dan ook vaak onbetaalbaar voor ontwikkelingslanden, en al helemaal voor patiënten in ontwikkelingslanden.

Patentbescherming van medicijnen

Één reden waarom medicijnen zo duur zijn is omdat zij vaak beschermd worden door patenten. Een patent is een octrooibrief waarmee machtiging wordt verleend met uitsluiting van anderen, gedurende een bepaalde periode een uitvinding te gebruiken. In feite is het een alleenrecht van de patenthouder, vaak de uitvinder, die hem de mogelijkheid geeft om de uitvinding te commercialiseren en zodoende zijn onderzoek- en ontwikkelingskosten terug te verdienen. In dat verband relevant is de Overeenkomst inzake de Handelsaspecten van de Intellectuele Eigendom (naar de Engelse afkorting het TRIPS-verdrag genoemd). Hier worden namelijk een aantal minimumstandaarden vastgelegd met betrekking tot de bescherming van intellectueel eigendom. Met de inwerkingtreding van het TRIPS-verdrag als annex bij de Overeenkomst ter Oprichting van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) zijn alle WTO-lidstaten verplicht onder bepaalde voorwaarden patenten toe te kennen. Patenten moeten worden verleend voor producten en processen in alle technologische branches, inclusief de farmaceutische branche. Voordat een patent toegekend kan worden moet de uitvinding voldoen aan een drietal eisen: de uitvinding moet nieuw zijn, inventief en industrieel toepasbaar. Indien aan deze voorwaarden is voldaan zijn Staten verplicht een patent toe te kennen voor een minimumperiode van 20 jaar.

De onderhandeling en adoptie van het verdrag ter oprichting van de WTO gebeurde volgens een zogenaamde *single package approach*; een alles-of-niets benadering. Wanneer Staten niet alle verdragen ge-

annexeerd aan het WTO-verdrag accepteerden konden ze niet toetreden tot de WTO. Veel ontwikkelingslanden ontdekten later pas wat hiervan de consequenties waren, vooral wat betreft de mogelijkheid om generieke medicijnen te produceren en te importeren. Veel ontwikkelingslanden kenden namelijk geen patent met betrekking tot medicijnen. Echter, sinds in 2005 de overgangsregeling afgelopen is, moeten alle WTO-lidstaten, behalve de minst ontwikkelde landen, hun wetgeving aanpassen zodat processen productpatenten voor nieuwe medicijnen worden toegekend. De minst ontwikkelde landen hebben nog tot 2016 om hun nationale wetgeving aan te passen. Dit betekent dat landen zoals India en Brazilië, die daarvoor een minder sterk patentsysteem kenden, hun nationale wetgeving aan het TRIPS-verdrag hebben moeten aanpassen, waardoor het voor hen moeilijker werd om goedkopere generieke (merkloze) medicijnen te produceren, voor de nationale markt en voor de export.

De farmaceutische industrie betoogt dat patentbescherming essentieel is om onderzoek naar nieuwe medicijnen te financieren. Er moeten namelijk veel tijd en middelen worden geïnvesteerd in het onderzoeken en ontwikkelen van een nieuw medicijn. Zonder de mogelijkheid een patent te verkrijgen en daarmee een monopoliepositie te bemachtigen zou het voor een farmaceutisch bedrijf onmogelijk zijn haar onderzoek- en ontwikkelingskosten terug te verdienen. De keerzijde is echter dat de farmaceutische industrie zich vooral concentreert op markten waar winst te behalen valt, en armoede- en infectieziekten die vooral in ontwikkelingslanden voorkomen vallen daar niet onder. Voor een farmaceutisch bedrijf is het veel lucratiever om te investeren in medicijnen voor bijvoorbeeld de Europese of Amerikaanse markt. Dit heeft geleid tot de zogenaamde *10/90 gap*: dat maar 10% van het wereldwijde gezondheidsonderzoek zich richt op behandeling van armoede- en infectieziekten die 90% van de wereldbevolking treffen. Van de 1393 nieuwe geneesmiddelen die tussen 1975-1999 wereldwijd op de markt kwamen, waren er maar 13 ontwikkeld voor tropische ziektes.⁸ Daarnaast zijn veel investeringen gericht op zogenaamde *me too* producten, waarbij een lucratief medicijn marginaal wordt veranderd en opnieuw onder patent op de markt wordt gebracht. Bovendien zijn farmaceutische bedrijven pas genooddaakt de prijzen van gepatenteerde medicijnen te verlagen op het moment dat er generieke medicijnen op de markt komen, namelijk nadat de 20 jaar patentbescherming is afgelopen of indien er een dwanglicentie wordt verleend.





De problematiek rondom toegankelijkheid van medicijnen heeft dus twee belangrijke aspecten: allereerst dat gepatenteerde medicijnen simpelweg te duur en daarom onbetaalbaar en dus ontoegankelijk zijn voor patiënten in ontwikkelingslanden; en ten tweede dat er onvoldoende investeringen worden gedaan in onderzoek en ontwikkeling van nieuwe medicijnen voor armoede- en infectieziektes.

Ontwikkelingslanden worden steeds meer met deze problematiek geconfronteerd en als gevolg van toenemende ontevredenheid bij een aantal ontwikkelingslanden werd in 2001 door de Ministeriële Conferentie van de WTO de Doha Verklaring aangenomen.⁹ Hierin werd benadrukt dat alle WTO-lidstaten het recht hebben de uitzonderingen van het TRIPS-verdrag ten volste te benutten ter bescherming van de volksgezondheid. Dit behelst ook de mogelijkheid om dwanglicenties te verlenen voor de productie van goedkopere generieke medicijnen. Een dwanglicentie is een vergunning verleend door de overheid zodat een gepatenteerd medicijn kan worden nagemaakt zonder dat daarvoor toestemming van de patenthouder is vereist. Lidstaten mochten echter alleen dwanglicenties toekennen voor productie voor de nationale markt en niet voor de export. Landen zonder enige productiecapaciteit om generieke medicijnen te produceren konden niet profiteren van de mogelijkheden omtrent het verlenen van dwanglicenties, aangezien zij afhankelijk waren van de export van goedkope generieke medicijnen van landen zoals India. Dientengevolge werd in Cancun op 30 augustus 2003 het besluit genomen door de Ministeriële Conferentie om af te zien van de voorwaarde, dat productie door middel van het toekennen van een dwanglicentie alleen voor de nationale markt geoorloofd was.¹⁰ Uiteindelijk is besloten het TRIPS-verdrag te wijzigen en het besluit daarin op te nemen.¹¹ Het amendement treedt in werking als tweederde van de WTO-lidstaten het geratificeerd hebben. De deadline was december 2007, maar vanwege de geringe ratificaties is de periode van ratificatie verlengd tot eind december 2009.¹² Jammer genoeg lijkt ook dit niet haalbaar; tot nu toe zijn er namelijk maar 26 ratificaties.¹³

Hoewel dit al een hele stap vooruit is, zijn we er nog lang niet. Ten eerste is gebleken dat de procedure om generieke medicijnen onder dwanglicentie te kunnen exporteren zo ingewikkeld en langdurig is dat het in de praktijk bijna niet werkbaar is. Het lost ook het probleem inzake het gebrek aan investeringen voor onderzoek en ontwikkeling naar nieuwe medicijnen voor armoede- en infectieziektes niet op. Daarnaast zien we in de laatste jaren een tegenovergestelde trend, namelijk naar een hoger niveau van bescherming voor intellectueel eigendom. Vooral de VS oefent druk uit op haar handelspartners om niet alleen er van af te zien de uitzonderingen in het TRIPS-verdrag volledig te benutten, maar ook om een hogere standaard van bescherming voor intellectueel eigendom in te voeren. Dit doet zij door middel van bilaterale handelsovereenkomsten waarin ontwikkelingslanden zich verplichten een hoger dan door TRIPS vereist niveau van bescherming voor intellectueel eigendom in te voeren. De VS sluit deze zogenaamde TRIPS-plus verdragen met een verscheidenheid aan landen. In de praktijk komt het er vaak op neer dat landen hun recht om dwanglicenties op te nemen in hun nationale wetgeving daarmee afzwakken. De import en de productie van generieke medicijnen voor de eigen bevolking komt hierdoor in gevaar, maar ook de productie voor eventuele export naar buurlanden.

Toegang tot medicijnen als een mensenrecht?

Specifiek met betrekking tot de problematiek rond de toegankelijkheid van medicijnen is het interessant na te gaan in hoeverre toegang tot medicijnen gewaarborgd wordt door het recht op gezondheid? Het recht op gezondheid is terug te vinden in meerdere internationale verdragen en verklaringen. De belangrijkste daarvan zijn artikel 25.1 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) en artikel 12.1 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR). Daarnaast is het recht op gezondheid ook te vinden in een aantal specifieke internationale verdragen gericht op kwetsbare groepen, en in een aantal regionale mensenrechtenverdragen. Artikel 25.1 van de UVRM verklaart het volgende:

Een ieder heeft recht op een levensstandaard die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin, waaronder inbegrepen voeding, kleding, huisvesting en geneeskundige verzorging en de noodzakelijke sociale diensten.



Daarnaast vinden we een meer gedetailleerde bepaling in artikel 12.1 IVESCR:

*De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van een ieder op een zo goed mogelijke lichamelijke en geestelijke gezondheid.*¹⁴

Het recht op gezondheid is een fundamenteel recht. Het is geen recht om gezond te zijn, maar verleent het individu een aantal vrijheden en rechten om de hoogst mogelijke standaard van lichamelijke en mentale gezondheid te kunnen bereiken. Voor de verwezenlijking van dit recht zijn twee elementen nodig: ten eerste gezonde levensomstandigheden en ten tweede toegang tot een effectieve gezondheidszorg indien nodig. Het is dan ook intrinsiek verbonden met de verwezenlijking van andere sociaaleconomische rechten zoals het recht op voedsel, het recht op schoon drinkwater en het recht op huisvesting.

General Comment No. 14

Het recht op gezondheid wordt geïnterpreteerd en verder uitgelegd door het Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (het Comité). Sinds 2002 wordt het recht op gezondheid daarnaast ook verder uitgewerkt en in specifieke situaties en landen aangekaart door een Speciale Rapporteur voor het Recht op Gezondheid.¹⁵

Het Comité heeft in zijn 14de Algemene Commentaar¹⁶ de precieze inhoud, en de daaruit voortvloeiende verplichtingen voor Staten met betrekking tot het recht op gezondheid uitgelegd.¹⁷ Het Comité maakt duidelijk dat het recht op gezondheid een viertal elementen bevat:

Beschikbaarheid. Faciliteiten, goederen en diensten in het kader van de nationale gezondheidszorg moeten in voldoende mate beschikbaar zijn in de Staat. Het gaat hier dan om fundamentele benodigdheden voor de verwezenlijking van het recht op gezondheid, bijvoorbeeld voldoende schoon drinkwater, sanitaire voorzieningen, ziekenhuizen, opgeleid medisch personeel en essentiële medicijnen.¹⁸

Toegankelijkheid. De Staat moet er voor zorgen dat alle faciliteiten, goederen en diensten voor iedereen zonder discriminatie toegankelijk zijn. Dat houdt in dat goederen en diensten fysiek (bijvoorbeeld dat ziekenhuizen binnen een redelijke en veilige afstand voor iedereen te bereiken zijn) maar ook economisch toegankelijk, dus betaalbaar moeten zijn. Ten slotte moet iedereen informatie over gezondheidsgerelateerde onderwerpen kunnen bereiken en verspreiden.

Aanvaardbaarheid. Faciliteiten, goederen en dien-

sten moeten ethisch correct en cultureel aanvaardbaar zijn.

Kwaliteit. Als laatst moeten goederen en diensten, denk bijvoorbeeld aan medicijnen of behandelingsmethoden, van goede, wetenschappelijk bewezen, kwaliteit zijn.

Statenverplichtingen

Artikel 2.1 IVESCR maakt duidelijk dat Staten de verplichting hebben de in het verdrag beschermde rechten met alle ter beschikking staande middelen progressief te verwezenlijken. Simpel gezegd betekent dit dat Staten alles eraan moeten doen om de rechten in het verdrag te realiseren. Verder zijn Staten ook verplicht door internationale samenwerking en assistentie sociaaleconomische rechten niet alleen in eigen land maar wereldwijd te verwezenlijken. Artikel 2.1 IVESCR verklaart namelijk dat iedere Staat die partij is bij het verdrag zich ertoe verbindt maatregelen te nemen, zowel zelfstandig als binnen het kader van de internationale hulp en samenwerking ter verwezenlijking van de rechten beschermd in dit verdrag. Dit houdt in dat Staten ook als lidstaten van internationale organisaties, zoals de WTO, rekening moeten houden met hun internationale verplichtingen betreffende het recht op gezondheid.

Het Comité maakt in Algemene Commentaar 14 ook weer uitvoerig gebruik van de driedeling in statenverplichtingen. Staten moeten het recht op gezondheid *naleven*, *beschermen* en *verwezenlijken*. Staten moeten de rechten naleven door zelf niet, direct of indirect schendingen te begaan; ze moeten de rechten beschermen door ervoor te zorgen dat schendingen door andere actoren, denk bijvoorbeeld aan bedrijven, worden voorkomen, verboden en waar nodig bestraft; en Staten moeten de verwezenlijking van alle rechten faciliteren door middel van wetgeving, administratieve besluiten en het toekennen van financiële middelen. Bij deze laatste categorie moet men denken aan bijvoorbeeld het leveren en toegankelijk maken van voorzieningen om in ieder geval de minimumnormen, vooral voor kwetsbare groepen, te garanderen. Dit houdt dus in dat Staten positieve en negatieve verplichtingen hebben met betrekking tot het recht op gezondheid.

Staten zijn niet alleen verplicht om het recht op gezondheid progressief te verwezenlijken maar ook om direct concrete stappen te nemen om verwezenlijking te faciliteren, door bijvoorbeeld het opzetten van een nationaal actieplan. Daarnaast is in de verplichting om alle sociaaleconomische rechten progressief te verwezenlijken impliciet de verplichting



opgenomen om geen maatregelen te nemen die ertoe leiden dat stappen terug worden gezet, tenzij in uitzonderlijke gevallen. Indien de overheid dergelijke maatregelen neemt is zij verplicht om deze te rechtvaardigen: maatregelen moeten goed zijn overwogen en er mogen geen andere alternatieven mogelijk zijn.

Kernverplichtingen

Het Comité heeft in Algemene Commentaar 14 een aantal minimumverplichtingen vastgesteld die essentieel zijn voor de verwezenlijking van het recht op gezondheid. Deze kernverplichtingen moeten van Staten prioriteit krijgen. Hier moet men denken aan respect voor het beginsel van non-discriminatie. Daarnaast moet de Staat ook een minimum van essentieel, voedszaam en veilig voedsel, schoon drinkwater, elementaire huisvesting en sanitaire voorzieningen garanderen. Belangrijk hier is dat het Comité expliciet heeft aangegeven dat toegang tot essentiële medicijnen ook een kernverplichting is.

Hieruit blijkt dat een verdragspartij bij het IVESCR verplicht is om essentiële medicijnen beschikbaar, en fysiek en economisch toegankelijk te maken vrij van discriminatie. In dat opzicht kunnen we concluderen dat toegang tot essentiële medicijnen onderdeel is van het recht op gezondheid

Conclusie

Staten die partij zijn bij het IVESCR, dit zijn de meerderheid van VN-lidstaten, zijn verplicht het recht op gezondheid zoals gewaarborgd in artikel 12 van het IVESCR progressief te verwezenlijken. Met betrekking tot de kwestie van toegang tot medicijnen houdt dit in dat een Staat er voor moet zorgen dat essentiële medicijnen beschikbaar, en fysiek en economisch toegankelijk, dat is betaalbaar zijn. Sterker nog de voorziening van essentiële medicijnen wordt door het Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten gekenmerkt als een kernverplichting. Daarnaast zijn Staten, die lid zijn van de WTO, echter ook verplicht de minimumstandaarden betreffende intellectueel eigendom vastgelegd in het TRIPS-verdrag om te zetten in nationale wetgeving. Hier zien we dat de verplichting om onder bepaalde voorwaarden patenten voor medicijnen te verlenen op gespannen voet staat met de verplichting het recht op gezondheid te verwezenlijken. Dit is ook erkend door de internationale gemeenschap met de aanvaarding van de Doha Verklaring en het besluit het TRIPS-verdrag te amenderen binnen het kader

van de WTO. Het patentrecht moet zodanig worden toegepast dat er een balans bestaat tussen de behoefte van de samenleving aan nieuwe technologie, hier specifiek nieuwe medicijnen, enerzijds en de belangen van uitvinders om compensatie te ontvangen voor de geïnvesteerde tijd en geld anderzijds. In dat opzicht versterkt het internationale recht op gezondheid de positie van ontwikkelingslanden om optimaal gebruik te maken van de flexibiliteit van het TRIPS-verdrag, zoals het verlenen van dwanglicenties, zodat toegankelijkheid van medicijnen voor eenieder kan worden gewaarborgd. Het is dan ook aan westerse landen om dit recht van ontwikkelingslanden om de TRIPS-flexibiliteit te benutten, te respecteren, en niet, via bilaterale handelsverdragen, TRIPS-plus normen af te dwingen.

Noten

- 1 Junior Researcher aan de Universiteit van Maastricht.
- 2 Zie <http://www.tac.org.za/community/>.
- 3 WHO, World Health Statistics 2009, to be found at <http://www.who.int/whosis/whostat/2009/en/index.html>.
- 4 WHO, World Health Statistics 2009, to be found at <http://www.who.int/whosis/whostat/2009/en/index.html>.
- 5 De term 'toegankelijkheid' van medicijnen betekent dat medicijnen beschikbaar moeten zijn, alsmede fysiek en economische toegankelijkheid moeten zijn zonder discriminatie.
- 6 WHO, "Equitable Access to Essential Medicines: A Framework for Collective Action", 8, *Policy Perspectives on Medicines*, 2004.
- 7 Toegang tot betaalbare medicijnen wordt specifiek genoemd als een onderdeel van Millennium Doel 8 (*Mondiaal samenwerkingsverband voor ontwikkeling*), maar is ook van belang voor de verwezenlijking van Millennium Doelen 4 (*Minder kindersterfte*), 5 (*Verbetering van de gezondheid van moeders*), en 6 (*Bestrijding van hiv/aids, malaria en andere dodelijke ziektes*). Zie ook <http://www.un.org/millenniumgoals/>.
- 8 TROUILLER et al., "Drug Development for the Neglected Diseases: A Deficient Market and a Public-Health Policy Failure", 359, *The Lancet*, 22 juni 2002, p. 2189.
- 9 WTO, "Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health", *Adopted on 14 November 2001* (Doha: WTO, Ministerial Conference, Fourth Session, 2001), WT/MIN(01)/DEC/2.
- 10 WTO General Council, "Implementation of Paragraph 6 of the Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health", *Decision of 30 August 2003*, WT/L/540.
- 11 WTO General Council, "Amendment of the TRIPS Agreement", *Decision of 6 December 2005*, WT/L/641.
- 12 WTO General Council, "Amendment of the TRIPS Agreement – Extension of the Period for the Acceptance by Members of the Protocol Amending the TRIPS Agreement", *Decision of 18 December 2007*, WT/L/711.
- 13 Zie http://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/amendment_e.htm. De WTO heeft momenteel (november 2009) 153 lidstaten.
- 14 Artikel 12.2 IVESCR geeft een viertal voorbeelden van elementen van het recht op gezondheid die staten moeten verwezenlijken.
- 15 De huidige Speciale Rapporteur voor het Recht op Gezondheid is Anand Grover uit India. Zie ook <http://www2.ohchr>.



org/english/issues/health/right/index.htm.

- 16 General Comments zijn gezaghebbende, maar niet bindende, algemene commentaren van verdragsorganen over de normatieve inhoud, betekenis en reikwijdte van verdragsrechten.
- 17 Committee on Economic Social and Cultural Rights, "General Comment No. 14", *The right to the highest attainable standard of health*, 2000, UN Doc. E/C.12/2000/4.
- 18 Met de term 'essentiële medicijnen' wordt bedoeld de term zoals gebruikt en ontwikkeld door de WHO: namelijk die

medicijnen die de belangrijkste gezondheidsbehoeften van de bevolking vervullen. De WHO heeft op grond van een kosten-batenanalyse een lijst opgesteld met door de WHO als essentieel gekenmerkte medicijnen, en stimuleert staten hun eigen, op de nationale situatie toegespitste lijst van essentiële medicijnen te ontwikkelen.

In de kijker:

Het Kampalaverdrag inzake Intern Ontheemden: een baken van hoop voor 12 miljoen Afrikanen?

door Michèle MOREL¹

Inleiding

Op donderdag 22 oktober 2009 nam de Afrikaanse Unie (AU) het Verdrag voor de Bescherming van en Bijstand aan Intern Ontheemden in Afrika aan in de Ugandese hoofdstad Kampala (Kampalaverdrag). Deze historische gebeurtenis vond plaats in het kader van de Speciale Top van de AU met betrekking tot Vluchtelingen, Repatrianten en Intern Ontheemden in Afrika, die in diezelfde hoofdstad werd gehouden op 22 en 23 oktober 2009. Het Kampalaverdrag werd unaniem aangenomen door 46 Afrikaanse staten, terwijl 17 AU-lidstaten het akkoord hebben ondertekend: Burundi, de Centraal-Afrikaanse Republiek, Congo-Kinshasa, Djibouti, Ethiopië, Equatoriaal-Guinea, Gambia, Liberia, Namibië, Nigeria, de Saharawi Arabische Democratische Republiek (SADR), Rwanda, Sierra Leone, Somalië, Uganda, Zambia en Zimbabwe. Pas na de bekrachtiging van het verdrag door 15 nationale overheden treedt het verdrag in werking.



Tal van non-gouvernementele organisaties en vertegenwoordigers van de Verenigde Naties (VN) verwelkomden het Kampalaverdrag als het eerste juridisch bindend instrument ter bescherming van de rechten van intern ontheemden op het niveau van een geheel continent. Zo stelde Walter Kälin, de Vertegenwoordiger van de VN Secretaris-Generaal voor de mensenrechten van intern ontheemden, dat dit mijlpaalverdrag een baken van hoop betekent voor de vele miljoenen intern ontheemden op het Afrikaanse continent.² In Afrika alleen bevinden zich op dit moment meer dan elf miljoen mannen, vrouwen en kinderen op de vlucht in eigen land wegens oorlog, vervolging, systematische mensenrechtenschendingen en natuurrampen. Gewapende conflicten liggen aan de oorzaak van bijna vijf miljoen intern ontheemden in Sudan, meer dan een miljoen intern ontheemden in Congo-Kinshasa en een vergelijkbaar aantal in Somalië. Honderdduizenden andere intern ontheemden bevinden zich in Ivoorkust, Ethiopië, Kenia, Uganda en Zimbabwe. Niet minder dan twintig Afrikaanse staten worden op dit moment geconfronteerd met interne ontheemding van hun burgers. Wereldwijd zijn er naar schatting 26 miljoen intern ontheemden. Samen met Sudan staan Colombia (drie à vier miljoen) en Irak (een kleine drie miljoen) bovenaan de lijst van landen met de grootste aantallen intern ontheemden.³

Ontheemding plaatst mensen in een uiterst kwetsbare positie en leidt niet zelden tot humanitaire drama's met schending van de mensenrechten. Daarnaast kan massale ontheemding een bedreiging vormen voor de regionale stabiliteit en veiligheid. Redenen genoeg voor het creëren van een mondiaal kader



waarbinnen interne ontheemding wordt gereguleerd. Echter, het Afrikaanse Kampalaverdrag, dat nog in werking moet treden, is slechts het eerste juridisch bindend instrument met betrekking tot interne ontheemding op dergelijke grote schaal. Los van dit verdrag ontbreekt elk internationaal uitgestrekt bindend kader – onafgezien van de internationale mensenrechten en (in situaties van gewapend conflict) het internationaal humanitair recht, die op intern ontheemden, zoals op alle individuen, van toepassing zijn. Terwijl vluchtelingen – in de juridische betekenis van het woord⁴ – een internationaal erkende grens hebben overgestoken en om die reden ‘binnen het bereik’ liggen van de internationale gemeenschap, is dit niet het geval voor intern ontheemden. Interne ontheemding is in essentie een interne gelegenheid van een staat. Het beginsel van de nationale soevereiniteit verhindert aldus dat de internationale gemeenschap juridisch en humanitair op dezelfde wijze omgaat met vluchtelingen en intern ontheemden. Het resultaat is dat vluchtelingen zich kunnen beroepen op een eerder uitgebreid internationaal juridisch beschermingskader, het internationaal vluchtelingenrecht⁵, terwijl voor intern ontheemden louter en alleen – naast het recente Kampalaverdrag – een set van richtlijnen inzake interne ontheemding bestaan: *the Guiding Principles on Internal Displacement*.

Omdat het Kampalaverdrag inhoudelijk sterk gebaseerd is op de *Guiding Principles on Internal Displacement*, wordt hieronder ingezoomd op de geschiedenis, inhoud en nationale implementatie van deze *Guiding Principles*. Daarna volgt een kritische evaluatie van het Kampalaverdrag, waarbij zowel positieve elementen als zwakheden worden opgespoord en toegelicht. Ten slotte wordt, in het licht van de recente VN-klimaatconferentie in Kopenhagen, nagegaan welke betekenis het Kampalaverdrag heeft voor de zogenaamde interne ‘klimaatvluchtelingen’, een categorie van ‘vluchtelingen’ die door de toenemende aandacht voor de klimaatverandering steeds meer in de schijnwerpers staat.

De Guiding Principles on Internal Displacement

In 1996 stelde VN Secretaris-Generaal Boutros-Ghali: “It is inadmissible that persons who are able to cross a border benefit from the rules of international law while those who have not been able to leave their country and may be just a few hundred meters away should remain without protection.”⁶ Twee jaar

later beschreef VN Secretaris-Generaal Kofi Annan interne ontheemding als “... one of the great human tragedies of our time”.⁷

In de jaren negentig nam het aantal intern ontheemden wereldwijd drastisch toe door toedoen van gewapende conflicten en grootschalige mensenrechtenschendingen. In 1992 zette de groeiende problematiek van interne ontheemding de VN Mensenrechtencommissie (sinds 2006 vervangen door de Mensenrechtenraad) er toe aan om de toenmalige VN Secretaris-Generaal Boutros Boutros-Ghali te verzoeken een Vertegenwoordiger voor Intern Ontheemden aan te stellen. Deze Vertegenwoordiger, Francis M. Deng, kreeg de opdracht te onderzoeken in welke mate het bestaande internationaal recht toepasselijk was op de situatie van intern ontheemden, alsook een geschikt normatief kader voor intern ontheemden te ontwikkelen.

Met de steun van internationale juridische experts ontwikkelde de Vertegenwoordiger in deze context de *Guiding Principles on Internal Displacement*.⁸ Deze werden in 1998 aan de Mensenrechtencommissie voorgelegd en nadien door de VN Algemene Vergadering in een (niet-bindende) resolutie aangenomen.

Aangezien de *Guiding Principles*, die nu twaalf jaar bestaan, niet door staten werden aangenomen in een internationaal verdrag, zijn ze op zich, als internationaal instrument, juridisch niet bindend ten aanzien van staten. Omdat de *Guiding Principles* echter voornamelijk gebaseerd zijn op de internationale mensenrechten en het internationaal humanitair recht, is de inhoud ervan voor het grootste deel wel degelijk juridisch bindend. Met andere woorden, een aantal bepalingen uit bestaande internationale verdragen die relevant zijn voor de bescherming van intern ontheemden, werden samengebracht en gebundeld in één instrument.

De dertig *Guiding Principles* sommen een aantal rechten op van intern ontheemden en verlenen bescherming tegen willekeurige ontheemding, bescherming en bijstand tijdens ontheemding en tijdens terugkeer of interne hervestiging en re-integratie. Paragraaf 2 van de Inleiding van de *Guiding Principles* definieert intern ontheemden als “personen of groepen van personen die werden gedwongen of verplicht hun woning of gebruikelijke woonplaats te ontvluchten of te verlaten, in het bijzonder wegens een gewapend conflict, veralgemeend geweld, schendingen van de mensenrechten, dan wel door natuurkrachten of door de mens veroorzaakte catastrofes, teneinde de gevolgen daarvan te ontlopen en zonder dat zij daarbij de internationaal erkende grenzen van een Staat



hebben overschreden” (vertaling). De woorden ‘in het bijzonder’ geven aan dat de lijst van oorzaken van interne ontheemding niet exhaustief is. Vervolging, oorlog en conflict, systematische mensenrechtenschendingen, natuurrampen, ontwikkelingsprojecten zoals de bouw van een dam, industriële accidenten en socio-economische catastrofes vallen er allemaal onder, zolang men tegen de wil de gebruikelijke woonplaats heeft verlaten.

De *Guiding Principles* dienen als leidraad voor staten bij het beschermen van hun ontheemde burgers, voor de Vertegenwoordiger van de VN Secretaris-Generaal voor Intern Ontheemden tijdens de uitvoering van zijn mandaat, voor andere autoriteiten, groepen en personen in hun relaties met intern ontheemden, en, ten slotte, voor intergouvernementele en non-gouvernementele organisaties bij hun activiteiten met betrekking tot intern ontheemden.⁹ In een van de bepalingen wordt de primaire verantwoordelijkheid van nationale autoriteiten voor de bescherming van en het verlenen van humanitaire bijstand aan intern ontheemden binnen hun rechtsgebied benadrukt.¹⁰ Verder wordt gesteld dat de toepassing van de *Guiding Principles* moet gebeuren zonder discriminatie op om het even welk vlak.¹¹ Het recht om niet willekeurig te worden ontheemd alsook het verbod van ontheemding op etnische, religieuze of raciale gronden zijn voorbeelden van andere bepalingen.¹² Met betrekking tot de terugkeer beklemtonen de *Guiding Principles* het belang van vrijwillige en veilige terugkeer en de noodzaak om de intern ontheemden bij te staan bij het herwinnen van hun eigendommen en bezittingen.¹³

Verschillende internationale organen en instituties van de VN, zoals de VN Veiligheidsraad, de VN Mensenrechtencommissie, de VN Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen (UNHCR) en het VN Ontwikkelingsprogramma (UNDP), hebben sinds de totstandkoming van de *Guiding Principles* hun waardering ervoor geuit, de verspreiding ervan aangemoedigd en ze als richtsnoer gehanteerd in het kader van hun eigen activiteiten. Dit geldt ook voor sommige regionale organisaties, zoals de Afrikaanse Unie, de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten (ECOWAS), de Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS) en de Raad van Europa.¹⁴ Daarnaast hebben een aantal staten de *Guiding Principles* of aangepaste versies ervan in hun nationale wetgeving en nationaal beleid geïncorporeerd. Het is in deze context dat de *Guiding Principles* als een krachtig instrument kunnen beschouwd worden voor het promoten van de rechten van intern ontheemden. Op dit moment zijn er een twintigtal staten die bij

het ontwikkelen van wetgeving of beleid met betrekking tot interne ontheemding inspiratie hebben gepuut uit de *Guiding Principles*: vijf staten in Afrika, vier in Azië, zeven in Europa, één in het Midden-Oosten (Irak), drie in Latijns-Amerika en, ten slotte, de Verenigde Staten. Tot slot heeft de Grote Meren Regio in Afrika in het kader van het *Great Lakes Pact*, dat in 2008 in werking is getreden, het Protocol met betrekking tot de Bescherming van en Bijstand aan Intern Ontheemden aangenomen.¹⁵ Deze geleidelijke nationale en regionale implementatie van de *Guiding Principles* duidt op een te verwelkomen groeiend engagement van staten om het fenomeen van interne ontheemding aan te pakken.

Het Kampalaverdrag van 22 oktober 2009

Een korte blik op de (structuur van de) tekst van het Kampalaverdrag maakt duidelijk dat dit Verdrag geïnspireerd is door de *Guiding Principles*. In de preambule wordt expliciet verwezen naar de *Guiding Principles* als belangrijk internationaal kader voor de bescherming van intern ontheemden. De definitie van intern ontheemden in het Kampalaverdrag is letterlijk overgenomen van de *Guiding Principles*.¹⁶ Het Kampalaverdrag versterkt op die manier de bestaande internationale standaarden voor de bescherming van de mensenrechten van intern ontheemden en draagt bij tot de universele autoriteit van de *Guiding Principles*. Het Kampalaverdrag bevestigt de rechten die intern ontheemden genieten onder de internationale mensenrechten en het internationaal humanitair recht. Daaronder vallen onder andere het recht van elk individu om niet willekeurig te worden ontheemd alsook het recht om, indien ontheemd, bescherming en bijstand te verzoeken. Opvallend is dat het verdrag naast het uiteenzetten van individuele rechten sterk de nadruk legt op statelijke verplichtingen, namelijk bij het verhinderen van ontheemding, bij de bescherming en bijstand tijdens ontheemding en bij het faciliteren van de duurzame terugkeer, lokale integratie of hervestiging van intern ontheemden. Zo moeten concrete maatregelen worden genomen op nationaal niveau, zoals het respecteren van de internationale mensenrechten en het internationaal humanitair recht en het ontwikkelen van *early warning and disaster management systems*.¹⁷ Nationale overheden worden daarnaast verplicht om compensatie en andere vergoedingen te voorzien voor diegenen die schade hebben geleden als gevolg van de ontheemding.¹⁸



Het Kampalaverdrag verplicht statenpartijen om individuele verantwoordelijkheid te verzekeren voor daden van willekeurige ontheemding, en dit in overeenstemming met nationaal en internationaal strafrecht.¹⁹ Ook niet-statelijke actoren, zoals rebellen-groepen, multinationale ondernemingen en private militaire of veiligheidsondernemingen moeten op effectieve wijze verantwoordelijk worden gehouden voor eventuele daden van willekeurige ontheemding of medeplichtigheid aan dergelijke daden.²⁰ Opmerkelijk is dat niet-statelijke gewapende groepen net zoals statenpartijen bij het verdrag verschillende verplichtingen opgelegd krijgen, bijvoorbeeld de verplichting om intern ontheemden die zich bevinden in gebieden onder effectief gezag van de gewapende groep te beschermen en bijstand te verlenen. Daarnaast verbiedt het Kampalaverdrag aan gewapende groepen om humanitaire organisaties de toegang te weigeren tot intern ontheemden alsook om de vrijheid van beweging van intern ontheemden te beperken.²¹ Het opnemen in het verdrag van bepalingen met betrekking tot gewapende groepen zou kunnen leiden tot de kritiek dat op die manier legitimiteit, erkenning of een juridische status wordt verleend aan deze gewapende groepen. Nochtans wordt in het verdrag expliciet gesteld dat dit geenszins het gevolg kan zijn van genoemde bepalingen.²²

Naast de verplichtingen van statenpartijen bij het Kampalaverdrag en niet-statelijke actoren worden ook die van de Afrikaanse Unie en van internationale humanitaire en andere organisaties uiteengezet.²³

Het Kampalaverdrag schenkt speciale aandacht aan ontheemding als gevolg van projecten uitgevoerd door publieke of private actoren.²⁴ Het gaat hier met andere woorden over *human-made disasters*, bijvoorbeeld ontwikkelingsprojecten zoals dammen die grootschalige ontheemding veroorzaken. In de *Guiding Principles* wordt daarentegen slechts eenmaal kort verwezen naar grootschalige ontwikkelingsprojecten, waarbij wordt gesteld dat ontheemding wegens dergelijke projecten slechts toegelaten is indien een gewichtig publiek belang de projecten rechtvaardigt.²⁵

Zoals elk verdrag heeft het Kampalaverdrag ook een aantal zwakte punten. Zo rijst de vraag in welke mate niet-statelijke actoren en gewapende groepen, die in het verdrag worden opgeroepen om intern ontheemden te beschermen, door de verdragsbepalingen kunnen worden gebonden.²⁶ Daarnaast is het niet zeker of het Kampalaverdrag voldoende garanties bevat voor gelijkheid en non-discriminatie. De grootste zwakte van het verdrag betreft echter de uitvoering of implementatie van de verdragsbepalingen.

Een effectief uitvoeringsmechanisme ontbreekt. Vooreerst moet het Kampalaverdrag door zoveel mogelijk landen worden geratificeerd. Hierbij is een rol weggelegd voor het maatschappelijk middenveld en voor nationale mensenrechtenorganisaties. Zij kunnen het verdrag en de ratificatie ervan aanmoedigen, alsook de intern ontheemden bewust maken van hun rechten onder het verdrag. Na de inwerkingtreding van het verdrag – dertig dagen na ratificatie van het verdrag door vijftien staten²⁷ – is het vervolgens aan de ondertekenaars van het verdrag, de nationale overheden, om de verdragsbepalingen te implementeren via nationale wetgeving en nationaal beleid, en dit binnen een redelijk tijdsbestek. Daarnaast moeten de nodige capaciteiten worden ontwikkeld en moeten voldoende middelen worden toegewezen ter uitvoering van de verdragsbepalingen. Het is een proces dat tijd vraagt.

Het Kampalaverdrag en klimaatverandering

Global warming of de huidige globale opwarming van de aarde zou volgens het Intergouvernementele Panel inzake Klimaatverandering (*Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC*), 's werelds voornaamste wetenschappelijke autoriteit op het gebied van klimaatverandering, kunnen leiden tot de gedwongen migratie van miljoenen mensen.²⁸ De stijging van het zeeniveau dreigt laaggelegen landsdelen van eilandstaten en landen met een lange kustlijn onder water te doen verdwijnen. Steeds langere en zwaardere periodes van droogte bedreigen samen met de verwoestijning van vruchtbare grond de voedselveiligheid en leiden nu reeds tot periodes van schrijnend watertekort. Natuurrampen zoals orkanen en cyclonen worden steeds frequenter en intenser. Het debat over de zogenaamde 'klimaatvluchtelingen' wordt steeds vaker gevoerd. Met klimaatvluchtelingen worden personen bedoeld die door klimaatgerelateerde milieuproblemen worden gedwongen hun thuis te verlaten en veiliger oorden op te zoeken.²⁹ De grote meerderheid van deze klimaatvluchtelingen zal naar alle waarschijnlijkheid geen nationale grens oversteken maar daarentegen in eigen land op de vlucht slaan. En dus rijst de vraag in welke mate deze interne klimaatvluchtelingen beschermd worden door het nieuwe Kampalaverdrag.

Hierboven werd reeds vermeld dat de definitie van intern ontheemden in artikel 1(k) van het Kampalaverdrag identiek is aan de definitie zoals geformuleerd in de *Guiding Principles*. In de (niet-exhaustieve



ve) opsomming van oorzaken van ontheemding in deze definitie zijn “door natuurkrachten (...) veroorzaakte catastrofes” opgenomen. Daaronder vallen dus ook natuurcatastrofes die worden veroorzaakt door de klimaatverandering, zowel plotse natuurrampen als de geleidelijke degradatie van het milieu, zolang sprake is van *gedwongen* ontheemding *binnen de nationale grenzen*. Daarenboven stelt het Kampalaverdrag uitdrukkelijk dat de verdragsbepalingen toepasselijk zijn op alle situaties van interne ontheemding onafgezien van de oorzaken.³⁰ In de huidige tijd van klimaatverandering, die verschillende gebieden van het Afrikaanse continent erg zwaar zal treffen, is het Kampalaverdrag voor de slachtoffers van de klimaatverandering bijgevolg een bijzonder welkome ontwikkeling.

Conclusie

Met de totstandkoming van het Kampalaverdrag is een stap voorwaarts gezet in de richting van een effectief beschermingsmechanisme voor de miljoenen intern ontheemden in Afrika die op de vlucht zijn geslagen voor gebeurtenissen zoals oorlog, grove mensenrechtenschendingen en natuurrampen. Als eerste juridisch bindend instrument op het niveau van een geheel continent dat het leed en de kwetsbaarheid van intern ontheemden erkent, draagt het Kampalaverdrag op substantiële wijze bij tot de ontwikkeling van het recht inzake interne ontheemding. De leiders van het Afrikaanse continent bevestigen met het Kampalaverdrag de leidende rol van hun nationale overheden bij zowel het beschermen van intern ontheemden als het aanpakken van de grondoorzaken van interne ontheemding. Het Kampalaverdrag is aldus een concrete verwezenlijking van de ‘verantwoordelijkheid om te beschermen’ (*responsibility to protect*), waarbij de soevereine Afrikaanse staten de primaire verantwoordelijkheid dragen voor de bescherming van hun burgers, en, waar een staat daarin faalt, een collectieve Afrikaanse verantwoordelijkheid ontstaat.

Hoewel het Kampalaverdrag gebaseerd is op de *Guiding Principles on Internal Displacement*, heeft het verdrag een beduidende meerwaarde. Zo wordt, naast het uiteenzetten van de rechten van individuen, sterker dan in de *Guiding Principles* de nadruk gelegd op de verantwoordelijkheden van staten, wordt speciale aandacht besteed aan ontheemding wegens publieke of private projecten, en worden gewapende groepen aan verschillende verplichtingen onderworpen. Boven alles wordt de meerwaarde van het Kam-

palaverdrag gecreëerd door haar *hard law* karakter, in tegenstelling tot de juridisch niet-bindende aard van de *Guiding Principles*.

Opdat het Kampalaverdrag ook in praktijk verbetering brengt voor de miljoenen intern ontheemden, moeten de Afrikaanse staten het verdrag zonder talmen ratificeren en vervolgens implementeren in nationale wetgeving. Het Kampalaverdrag is met andere woorden een *potentieel* effectief instrument, dat van Afrika een koploper kan maken in de doeltreffende bescherming van intern ontheemden, en dat als modelinstrument kan dienen voor andere regio's en landen die evenzeer de problematiek van interne ontheemding willen aanpakken. Echter, om van het Kampalaverdrag een oprecht succesverhaal te maken is een stevige dosis politieke wil vereist.

Noten

- 1 Michèle Morel is als onderzoekster voor het FWO-Vlaanderen verbonden aan de vakgroep internationaal publiekrecht van de rechtsfaculteit van de Universiteit Gent. Haar doctoraatsonderzoek spitst zich toe op de juridische bescherming van milieumigranten.
- 2 Zie http://www.brookings.edu/projects/idp/RSG-Press-Releases/20091026_african_union.aspx.
- 3 Voor dit en meer cijfermateriaal, zie de statistieken van IDMC (Internal Displacement Monitoring Centre) [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpPages\)/22FB1D4E2B196DAA802570BB005E787C?OpenDocument&count=1000](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpPages)/22FB1D4E2B196DAA802570BB005E787C?OpenDocument&count=1000).
- 4 Zie artikel 1 (a) (2) van het Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen, 28 juli 1951, 189 UNTS 150.
- 5 Zowel op internationaal als regionaal niveau. Zie G. GOODWIN-GILL & J. MCADAM, *The Refugee in international law*, Oxford, Oxford University Press, 2007, 600 p.
- 6 B. BOUTROS-GHALI, 9 januari 1996, zoals geciteerd in R. COHEN & F.M. DENG, *Masses in flight: the global crisis of internal displacement*, Washington DC, Brookings Institution, 1998, xxi + 414 p. (R. COHEN & F.M. DENG, 1998), 126.
- 7 K. ANNAN, voorwoord in R. COHEN & F.M. DENG, 1998, xix.
- 8 *The Guiding Principles on Internal Displacement*, E/CN.4/1998/53/Add.2.
- 9 *Introduction* (3) (a) (b) (c) en (d) van de *Guiding Principles on Internal Displacement*.
- 10 *Principle 3* (1) van de *Guiding Principles on Internal Displacement*.
- 11 *Principle 4* (1) van de *Guiding Principles on Internal Displacement*.
- 12 *Principle 6* van de *Guiding Principles on Internal Displacement*.
- 13 *Principle 28* (1) en 29 (2) van de *Guiding Principles on Internal Displacement*.
- 14 Zie <http://www.internal-displacement.org/guidingprinciples>.
- 15 *Ibid.*
- 16 Artikel 1 (k) van het Kampalaverdrag is identiek aan *Introduction* (2) van de *Guiding Principles on Internal Displacement*.
- 17 Artikel 4 (1) en (2) van het Kampalaverdrag.
- 18 Artikel 12 van het Kampalaverdrag.
- 19 Artikel 3 (1) (g) van het Kampalaverdrag.



- 20 Artikel 3 (1) (h) van het Kampalaverdrag.
 21 Artikel 7 van het Kampalaverdrag.
 22 Artikel 7 (1) van het Kampalaverdrag.
 23 Artikel 6 en 8 van het Kampalaverdrag.
 24 Artikel 10 van het Kampalaverdrag.
 25 Principle 6 (2) (c) van de *Guiding Principles on Internal Displacement*.
 26 Zie in dit verband A. CLAPHAM, *Human rights obligations of non-state actors*, Oxford, Oxford University Press, 2006, 648 p.
 27 Artikel 17 (1) van het Kampalaverdrag.

- 28 Zie IPCC, *Climate Change 2007: The AR4 Synthesis Report*, Geneva, IPCC, 2007.
 29 Zie over 'klimaatvluchtelingen', M. MOREL, "Op de vlucht wegens droogte? Het fenomeen 'klimaatvluchtelingen' onder de loep", in F. MAES & P. WILLEMS, *Water*, Leuven, Acco (te verschijnen in 2010).
 30 Artikel 15 (1) van het Kampalaverdrag.

In de kijker:

Zimbabwe – Het strijdtoneel van lokale, regionale en internationale machtsverhoudingen

door Pieter-Jan HAMELS & Emmanuel DEGROOF¹

Begin juli 2008 stond de *Southern African Development Community* (SADC) eensgezind achter een bemiddelde oplossing – zonder sancties – voor de 'kwestie Zimbabwe'. In diezelfde periode was de Veiligheidsraad van de VN diep verdeeld over de vraag of er jegens Zimbabwe dwingende maatregelen moesten worden toegepast. In de context van deze internationale verdeeldheid, die ook de interne verdeeldheid weerspiegelt binnen Zimbabwe, wordt in diplomatieke kringen gemakkelijk de kaart van de tegenstelling Zuiden-Westen getrokken (waar o.a. Zuid-Afrika, leidend lid van de SADC, koos voor het Zuiden), en verwezen naar de nood van een regionale aanpak.

In september 2009 werd toenmalig EU-commissaris voor ontwikkeling De Gucht met veel egrams in Zimbabwe ontvangen. Een maand later werd een VN-rapporteur er de toegang geweigerd. Eind november 2009 vond in Zimbabwe de plenaire sessie van de regionale organisatie SADC plaats waar de president Mugabe de openingsrede hield. Deze enkele fragmenten zijn emblematisch voor het getouwtrek over een moeilijk vraagstuk: hoe en op welk niveau moeten een aantal problemen die Zimbabwe op humanitair, politiek en economisch vlak teisteren worden aangekaart of opgelost?

In dit artikel geven we – na een kort rappel over de recentere politieke geschiedenis van het land – aan de hand van concrete voorbeelden enkele pijnpunten van dit vraagstuk aan, zonder pasklare antwoorden aan te reiken.

Van Uncle Bob's 'Graanschuur van Afrika' naar verzuurde relaties met het Westen

Wanneer Robert Gabriël Mugabe (°1924) op 4 maart 1980 tot premier verkozen werd van Zimbabwe werd hij door de zgn. internationale gemeenschap in de armen gesloten. De overgang van de blanke minderheidsregering van Ian Smith, een erfenis van de Britse kolonisatie, naar een nieuw regime werd unisono toegejuicht.

Snel na de vorming van Mugabe's regering staken interne politieke problemen de kop op. Tussen 1982 en 1985 resulteerde dat in de provincies Matabeleland en Midland in het bloedig neerslaan van de gewapende opposanten door het leger. Dit bestendigde de macht van Mugabe. In 1988 richtte hij de ZANU-PF op dat sindsdien elke verkiezing 'won'.²

Waar de Wereldbank de periode tussen 1980 en 1990 nog beschreef als een periode van opmerkelijke vooruitgang (lagere sterftecijfers voor kinderen, hogere geletterdheid en schoolgang dan het gemiddelde ontwikkelingsland) verslechterde de situatie na 1990 zienderogen.³ In de jaren '90 begon Mugabe met zijn beruchte landhervormingen die bestonden uit het onteigenen van (voornamelijk blanke) boeren waarna partijgetrouwen de buit onder zich verdeelden. De Zimbabweaanse economie, die voornamelijk op landbouw steunde – ooit werd het land de 'graanschuur van Afrika' genoemd – werd hierdoor structureel ontwricht.



In 2000 organiseerde Mugabe een referendum over de grondwet dat een versteviging van zijn macht en een 'tweede fase' van de landhervormingen beloofde. Onverwachts verloor hij die. De repressie nam toe. Ondanks de uitslag van het referendum voerde de regering de hervormingen door. Dit verlamde de economie en leidde tot een tekort aan basisgoederen. In de context van een ongeziene inflatie en 80 procent werkloosheid lanceerde de overheid 'Operatie Murambatsvina': de sloppenwijken rond Harare werden 'opgeruimd' waardoor 18 procent van de Zimbabwaanse bevolking van hun huizen werden beroofd.

In 2002 werd Zimbabwe uit de *Commonwealth of Nations* gestoten wegens schendingen van de rechten van de mens. Datzelfde jaar legde de EU op leden van de regering zgn. *targeted sanctions* op. Hiermee was definitief de weg ingeslagen van een aanhoudende verzuring tussen Zimbabwe en omliggende landen enerzijds (van een complete isolatie is nooit sprake geweest) en het Westen anderzijds.

De verkiezingen van maart 2008 hadden een keerpunt kunnen inleiden voor de conflictuele situatie. Voor het eerst immers maakte een oppositiepartij, de MDC-T, een reële kans op de overwinning. Een maand na de verkiezingen maakte de kiescommissie bekend dat de oppositiekandidaat, Morgan Tsvangirai, de meeste stemmen gekregen had maar niet de vereiste 51 procent, zodat een tweede ronde nodig was. De ZANU-PF van Mugabe reageerde daarop met een grootschalige campagne om de oppositie murw te slaan. De NGO *Human Rights Watch* maakte gewag van ernstige gewelddaden waarbij o.a. 163 MDC-activisten werden vermoord.⁴ Door deze uitbarsting van geweld zag Tsvangirai af van zijn deelname aan de tweede ronde van de verkiezingen. Na een *one-man race* legde Mugabe eind juni 2008 de eed af.

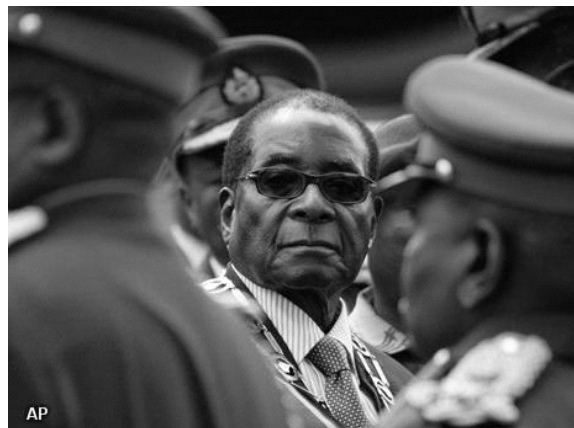
De chaotische wisselwerking tussen internationale, regionale en lokale actoren

De verscheidene actoren die zich – terecht dan wel onterecht – op verschillende niveaus en vanuit hun respectievelijke invalshoeken nog steeds inlaten met de humanitaire, politieke en economische problemen die Zimbabwe sinds de jaren '90 teisteren werden, nog meer sinds de verzuring met het Westen, betrokken in een diplomatiek steekspel dat nog aan de gang is. De rode draad van dit steekspel – waarvan enkele scènes hieronder worden belicht – werd reeds ver-

meld en kan als volgt in vraagvorm worden geformuleerd. Op welk niveau pakt men de problemen aan: *A global solution for a regional problem? Or a regional solution for a global problem?*

Juli 2008: de AU en de Veiligheidsraad buigen zich over de kwestie Mugabe

Op 1 juli 2008 reageerden de staatshoofden van de Afrikaanse Unie tijdens een buitengewone sessie prompt op de eedaflegging van Mugabe, en de gewelddadigheden die daaraan waren voorafgegaan. In hun resolutie erkenden de AU-lidstaten de ernst van de situatie. Zij steunden onverkort de bemiddelende rol van de SADC.⁵ Reeds in 2007 had de SADC Zuid-Afrika – in de persoon van de toenmalige president Thabo Mbeki – aangewezen als mediator om de onderhandelingen tussen ZANU-PF en MDC en later de vorming van een 'regering van nationale eenheid' te begeleiden.⁶ De Afrikaanse Unie koos tijdens de juli-top dus opnieuw voor een regionale oplossing die moest worden bekomen aan de hand van Mbeki's *quiet diplomacy*.



Onmiddellijk nadien, op 3 juli 2008, legden de Verenigde Staten een voorstel van resolutie van de Veiligheidsraad op tafel. Die resolutie moest o.a. onder het zevende hoofdstuk van het VN-Handvest vaststellen dat de situatie in Zimbabwe een bedreiging voor de vrede en veiligheid in de wereld vormde, en moest de basis vormen voor een aantal dwingende maatregelen.⁷ Het initiatief werd geblokkeerd door twee permanente leden van de Veiligheidsraad, met name Rusland en China. Ook drie niet-permanente leden, waaronder Zuid-Afrika, stemden tegen. In zijn argumentatie verwees Zuid-Afrika naar de genoemde AU-top en SADC-onderhandelingen:

The [AU] Summit had also expressed its appreciation to SADC and its Organ for Politics, Defence and Security Cooperation, as well as the facilitator of the intra-Zim-



*babwe dialogue, Thabo Mbeki, President of South Africa, and Jean Ping, Chair of the African Union Commission, for the ongoing work aimed at reconciling all political parties. Accordingly, South Africa, as a member of both SADC and the African Union, was obliged to follow the decision of those regional bodies.*⁸

Zowel wat China als wat Zuid-Afrika betreft duikt onvermijdelijk de volgende vraag op: waarom verzetten zij zich tegen de door de Verenigde Staten voorgestelde maatregelen? Waarom trok Zuid-Afrika de kaart van de regionale coöperatie? Was hun stem (eveneens) door economische belangen geïnspireerd?

China had volgens bepaalde informatie in de periode van de verkiezingscampagne wapenhandelbelangen in Zimbabwe⁹ terwijl Zuid-Afrika sinds geruime tijd een belangrijk bilateraal investeringsakkoord nastreeft met Zimbabwe. Krachtens dit akkoord zullen nieuwe, Zuid-Afrikaanse investeringen worden beschermd.

Dit bilateraal investeringsakkoord leidt ons misschien naar de onderliggende problematiek van vele tegenstellingen: eigendom. Een heikel punt van het akkoord is dat reeds uitgevoerde onteigeningen van Zuid-Afrikaanse boeren in Zimbabwe niet zullen worden gecompenseerd.¹⁰ Hierdoor ontstaat er een schril contrast tussen het gebrek aan bescherming voor in het verleden onteigende boeren (omdat Zuid-Afrika hiervoor in het verleden niet genoeg diplomatieke bescherming bood werd het hieromtrent al door de eigen rechtbanken veroordeeld¹¹) en de rechtsbescherming die voornamelijk¹² Zuid-Afrikaanse investeringen – op bilaterale basis – zullen genieten in de toekomst.

Het Zuid-Afrikaans 'gedoogbeleid' ten aanzien van voltooid landhervormingen in Zimbabwe zou een doorn in het oog van Westerse mogendheden kunnen vormen, die o.a. op basis van de gebrekkige bescherming van het recht op eigendom en de daarmee gepaard gaande onteigeningen sancties willen heffen, dit terwijl Zuid-Afrika de eigen investeringen weet te securiseren. Ook volgens Zimbabwe is de eigendoms-kwestie – weliswaar onder een geheel andere invulling – *the root cause of the crisis*.¹³ Het nemen van een resolutie in de Veiligheidsraad onder het zevende hoofdstuk van het VN-Handvest, in het verlengde van de reeds genomen *targeted sanctions*, zou een nog zwaardere veroordeling hebben uitgemaakt voor Zimbabwe, en misschien onrechtstreeks voor Zuid-Afrika.

Tijdens de debatten voor de Veiligheidsraad liet de

Zimbabweaanse vertegenwoordiger niet na zijn frustratie hieromtrent te verwoorden, en wel als volgt:

*Zimbabwe had been a victim of incessant meddling, including through declared and undeclared economic sanctions, merely because the Government had embarked upon a process of equitable land distribution after the former colonial Power had reneged on its responsibilities. The British and their allies had used their media to 'viciously portray Zimbabwe as a lawless, disorderly and undemocratic country'. [...] It was astounding that some Western Powers were pushing for more sanctions. Zimbabwe had suffered from sanctions imposed by the United States and the European Union, which had caused much suffering to the people. The world was made to believe that Mr. Mugabe's policies had precipitated the economic problems, but sanctions had put the economy under siege.*¹⁴

Wat ook de beweegreden achter het 'stemgedrag' van China, Zuid-Afrika en andere landen moge zijn geweest, en ondanks het feit dat er uiteindelijk geen dwingende resoluties werden genomen vis-à-vis Mugabe, na de AU-top en de vergadering van de Veiligheidsraad ging Mugabe – weliswaar onder regionale impuls en Westerse druk – verzoeningsgesprekken aan met zijn rivaal Tsvangirai.

De rol van de SADC, de EU en het KP na de regeringsvorming in februari 2009



Onder bemiddeling van Mbeki tekenden beide partijen uiteindelijk op 11 september 2008 een overeenkomst, de GPA (*Global Political Agreement*), die een regering van nationale eenheid voorzag waarbij Mugabe president en Tsvangirai premier werd. Maar ondanks dit eerste positieve teken trachtten elementen uit het oude regime de nieuwe, gemengde regering te doen falen. Wellicht uit angst voor vervolgingen en het verlies van financiële zekerheid eens zij (al dan niet op legitieme wijze) van de macht verdreven zouden zijn. De rol die de ZANU-PF had gespeeld in de Zimbabweaanse onafhankelijkheidsstrijd



werd hierbij uitgespeeld. Sinds de eedaflegging van de regering in februari 2009 werd de eenheidsregering dus geteisterd door interne twisten.

De moeilijkheden vanaf de regeringsvorming in februari 2009 ten spijt, feliciteerden de staatshoofden van de SADC-landen – verenigd op een bijzondere top in Swaziland op 30 maart 2009 – de rivaliserende partijen voor de vooruitgang die was geboekt bij het uitvoeren van de GPA en voor het door de regering voorgestelde economische relanceplan.¹⁵ Daarnaast had de SADC-top opnieuw dezelfde, bijna klassieke boodschap voor het Westen: *The Extraordinary Summit further urged the developed countries to lift all forms of sanctions against Zimbabwe as these sanctions will undermine the country's and SADC efforts to normalize the situation in that Member State.* In de naam van het belang van de regionale integratie werd toen ook beslist: *the Extraordinary Summit mandated all SADC Diplomatic Missions to stage a deliberate diplomatic campaign to lift the sanctions against Zimbabwe.*¹⁶

Ondanks de ernstige en schier onhoudbare interne politieke problemen begon de nieuwe regering goed: scholen en hospitals werden heropend, ambtenaren werden betaald en gingen terug aan het werk en een cholera-epidemie werd bedwongen, zij het met enige moeite.¹⁷ Eén wapenfeit van de eenheidsregering was misschien het belangrijkste: met succes gingen zij de strijd aan tegen de hoogste inflatiegraad ter wereld. De Zimbabweaanse dollar werd in april 2009 vervangen door de Zuid-Afrikaanse rand en de Amerikaanse dollar, wat de torenhoge inflatie een halt toe riep.

Terwijl de geldstromen min of meer onder controle waren, stak de diamantsmokkel weer op in datzelfde jaar. Nadat verschillende NGO's en media melding hadden gemaakt van ernstige schendingen van de internationale akkoorden rond bloeddiamanten, werd in augustus 2009 een onderzoeksmissie van de internationale bloeddiamanten-waakhond Kimberley-proces (KP) gestuurd naar de Marange-regio (dat bekend staat voor zijn rijke diamantmijnen). De experts beschreven in hun verslag de intensieve diamantsmokkel en het openlijk geweld tegen lokale delvers en bewoners door de Zimbabweaanse politie en leger. Het rapport drong aan op de onmiddellijke schorsing van Zimbabwe en de benoeming van een mensenrechtenexpert om verder misbruik te onderzoeken.

Ondanks deze aanbevelingen werd in het najaar van 2009 bekend dat de plenaire vergadering van het KP geen consensus had bereikt om Zimbabwe te schorsen.¹⁸ Volgens de internationale pers was dat te wij-

ten aan de houding van Zuid-Afrika tijdens de besprekingen:

*According to one delegate, who declined to be identified, Zimbabwe's escape from suspension was ensured by its neighbours, but would not divulge which countries in the region objected to punitive measures against the country*¹⁹; *Israel and Canada pushed unsuccessfully for suspension of Zimbabwe, but South Africa, Namibia, Tanzania, Democratic Republic of Congo, and Russia supported Zimbabwe and called for technical assistance without suspension. The Russian delegation stated that 'at present there are no conflict diamonds in Zimbabwe'*.²⁰

Intussen heeft Zimbabwe tot juni 2010 de tijd om de praktijken in de diamantsector in conformiteit te brengen met de minimumstandaarden van KP. Daarnaast hebben de EU en de VS, ondanks de door de SADC in het leven geroepen lobby, de *targeted sanctions* in februari 2010 verlengd voor een periode van twaalf maanden om de reden dat de uitvoering van de GPA niet wil vorderen. De cirkel is rond wanneer Mugabe, met de steun van de Zuid-Afrikaanse President Zuma²¹, hierop repliceert: *they will make no GPA 'concessions' until the sanctions have been removed.*²²

De aanhoudende interne rivaliteiten

Blijft de vraag welke aanpak – regionaal, globaal dan wel een combinatie: maar dewelke? – opgewassen zou zijn tegen de hardnekkige interne rivaliteiten in Zimbabwe. Ondanks de internationale druk en regionale begeleiding blijft de wederzijdse boycot tussen ZANU-PF en MDC, in strijd met het GPA, aanhouden. Omdat Mugabe weigert om – ondanks de maandelijkse verplichte bijeenkomst – de *National Security Council* bijeen te roepen en omdat het MDC dreigt de kabinetvergaderingen te boycotten²³, blijft het onmogelijk samenwerken. Mugabe toont zich tot op heden weinig bereid de in het GPA vastgelegde bepalingen uit te voeren.

Op maandag 1 maart 2010 trad een wet in werking die bepaalde dat alle Zimbabweaanse bedrijven voor 51% in handen van zwarte Zimbabweanen moeten zijn, op straffe van vijf jaar gevangenis. De wet werd door bedenker Mugabe de *indigimisation law* genoemd. Tsvangirai noemt deze wet *null and void* en zegt dat ze niet eens voorgelegd is aan het nieuwe kabinet.

Het is veelzeggend dat het MDC niet de politieke macht heeft (of krijgt) om dergelijke drastische maatregelen te voorkomen, laat staan mee te onder-



handelen. Het MDC voelt zich tekortgedaan omdat de belangrijkste economische en politieke benoemingen zijn voorbehouden voor leden van de ZANU-PF en omwille van de voortdurende intimidaties en arrestaties van MDC-aanhangers. Ook de weigering van een groot deel van de politie om bepaalde bevelen op te volgen geeft het MDC het gevoel dat er van machtsdeelname geen sprake is. Zo ging de politie op 29 oktober 2009 in tegen een bevel van Tsvangirai wanneer zij Manfred Nowak, speciaal rapporteur van de Verenigde Naties voor marteling, de toegang tot het land weigerden, wat leidde tot een ernstig diplomatiek incident.

Daarnaast is het voor het MDC problematisch dat een groot deel van hun aanhang vervreemd raakt van de top van de partij.²⁴ Doordat alle belangrijke beslissingen nog steeds door de ZANU-PF genomen worden maar de MDC-kopstukken toch in de regering zitten, verliezen zij het vertrouwen en wordt de indruk gewekt dat ze 'heulen met de vijand'. Verschillende waarnemers hebben het over de *Divide, rule, co-opt and destroy*-strategie van Mugabe.

Gelet op de aanhoudende rivaliteiten en op het feit dat de GPA dode letter blijft, roept Tsvangirai op tot nieuwe verkiezingen die, wat hem betreft, in goede banen moeten worden geleid door vredesoperaties onder de hoede van de SADC en de AU.²⁵

Slotbemerkingen

De situatie in Zimbabwe blijft, ondanks enkele positieve ontwikkelingen (een eenheidsregering, een inflatie die min of meer onder controle geraakt) erg onstabiel. De zgn. internationale gemeenschap – dit artikel toon aan hoe moeilijk die te definiëren is – heeft moeite een eenduidig standpunt in te nemen, en dat op verschillende domeinen. De beslissing op welk niveau men de 'kwestie Zimbabwe' dient aan te pakken is immers complex.

Multilateraal is het erg moeilijk om eenduidige stappen te ondernemen. Een dubbele regionale aanpak loopt dan weer het gevaar tegenstrijdige visies op de spits te drijven. Dit blijkt uit het contrast tussen de EU-politiek van de *targeted sanctions* (in combinatie met het door de EU ondersteunde voorstel van de Verenigde Staten om in de Veiligheidsraad dwingende maatregelen op te leggen) enerzijds en de samenwerkings- en onderhandelingspolitiek (in combinatie met een soms te stille *quiet diplomacy*) langs de kant van de SADC-landen anderzijds.

Om de juiste dialectiek te vinden tussen de ene en de andere werkwijze is er wellicht nood aan een evenwichtige en open 'interregionale dialoog' die te stil noch te luid is.

Noten

- 1 Pieter-Jan Hamels is historicus en student internationale politiek aan de UCL. Emmanuel De Groof is Bernheim-stagiair bij de FOD Buitenlandse Zaken.
- 2 De Zimbabwaanse verkiezingen kennen een slechte reputatie: massale fraude en het intimideren van oppositiekandidaten zouden er schering en inslag zijn.
- 3 *Report No. 13540-ZIM*, "Zimbabwe Achieving Shared Growth", World Bank Report, 21 april 1995.
- 4 Door de overheid gesteunde militias, oorlogsveteranen, gezagsdragers van de ZANU-PF en hoge legerofficieren werden gemobiliseerd. Volledige dorpen werden vernield, MDC-activisten en sympathisanten werden samen met hun familie zwaar aangepakt (waarbij martelingen en verminking niet geschuwd werd). Duizenden mensen werden verplicht 'heropvoedingsbijeenkomsten' bij te wonen. Tienduizenden moesten vluchten voor het geweld. De daders van de geweldadaden opereerden in quasi straffeloosheid. Zie HRW, "World Report 2008: Zimbabwe", <http://www.hrw.org/en/world-report/2009/zimbabwe>.
- 5 Zie [http://www.africa-union.org/root/AU/Conferences/2008/june/summit/dec/ASSEMBLY%20DECISIONS%20193%20-%20207%20\(XI\).pdf](http://www.africa-union.org/root/AU/Conferences/2008/june/summit/dec/ASSEMBLY%20DECISIONS%20193%20-%20207%20(XI).pdf), geconsulteerd op 15 november 2009 voor de tekst van de resolutie.
- 6 Zie de "SADC Extraordinary Summit of Heads of State and Government of the Organ on Politics, Defence and Security Cooperation in the United Republic of Tanzania on 28-29 March 2007", <http://www.sadc.int/archives/read/news/1096>, laatst geconsulteerd op 17 november 2009.
- 7 Cf. *supra*, noot 4.
- 8 *Id.*
- 9 Zie http://wikileaks.org/wiki/Zimbabwe_Chinese_weapons_shipment_documentation_%282008%29, laatst bekeken op 17 november 2009.
- 10 "New Agreement Expected to End Zimbabwe's seizure of Properties of South Africans", *SA Sunday Times* (15/11/09). Zie ook artikelen "Zimbabwe, SA to sign protection agreement", *Business Day South Africa* (11/11/09). Dat hiermee een doos van Pandora wordt geopend blijkt o.a. uit het artikel "SA-Zimbabwe Treaty Excludes Expropriated Farms" en uit de column "South Africa, Going Zimbabwe's Way", *All Africa* (13/11/09).
- 11 Het gebrek aan bescherming kan zich uiten in de weigering om diplomatieke bescherming aan de eigen burgers te verlenen. Dit was (volgens de Zuid-Afrikaanse *High Court*) bijvoorbeeld het geval in de zaak *Von Abo vs. Government of the Republic of South Africa; President of the Republic of South Africa; Ministers of Foreign Affairs; Trade and Industry and of Justice and Constitutional Development*, waarvan de laatste beslissing werd geveld door het Zuid-Afrikaans Grondwettelijk Hof (zie <http://www.constitutionalcourt.org.za/Archimages/13583.PDF> voor een samenvatting).
- 12 Ook Maleisië – waar Mugabe nog geen persona non grata is – geniet van een voorkeursbehandeling. Zie het artikel dd. 10 maart 2010, "Malaysia protests to Zimbabwe over seizure of farm by ex-army general", *ZimOnline*.
- 13 Cf. *supra*, noot 4.
- 14 Zie <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sc9396.doc.htm>,



- laatst geconsulteerd op 16 november 2009.
- 15 Zie gemeenschappelijke communiqué op http://www.actsa.org/Pictures/UpImages/Mar%2030.09_SADC_Communique.pdf, laatst geconsulteerd op 15 november 2009.
 - 16 Cf. *supra*, noot 10.
 - 17 "Zimbabwe: Political and Security Challenges to the Transition", *International Crisis Group: Africa Briefing N° 70*, 3 maart 2010, 3-4.
 - 18 "Diamanthatel doet Zimbabwe in de ban", artikel beschikbaar op <http://www.depers.nl/buitenland/353252/Geendiamanten-meer-uit-Zimbabwe.html>, laatst geconsulteerd op 16 november 2009. Volgens *The Zimbabwean* (15/11/09) heeft *Rapnet* (het grootste internationale netwerk van diamanthandelaren) recent gedaan wat KP niet voor elkaar kreeg: de Zimbabwaanse bloeddiamanten in de ban doen. Op de site van het KP (www.kimberleyprocess.com) laatst geconsulteerd op 16 juni 2009) dateert het laatste document van de plenaire vergadering van 25 juni 2009 (niets dus over de vermelde plenaire vergadering); op diezelfde site is een document beschikbaar (onder *news releases*) dat de vermelde aantijgingen ontkent.
 - 19 "Zimbabwe: Kimberley Process ignores its own advice", artikel beschikbaar op <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=86903>, laatst geconsulteerd op 16 november 2009. De beslissing om het advies van de experts niet te volgen dreigt volgens Human Rights Watch het hele Kimberley-Proces te decrédibiliseren.
 - 20 "No trade ban on Marange ... but country gets blood diamond ultimatum", *The Zimbabwean* (11/11/09), artikel beschikbaar op <http://www.thezimbabwean.co.uk/2009111126494/business-news/no-trade-ban-on-marange-but-country-gets-blood-diamond-ultimatum.html>, laatst geconsulteerd op 16 november 2009.
 - 21 Zie artikel dd. 5 maart 2010, "Brown differs with Zuma on Mugabe sanctions", <http://www.zimonline.co.za/Article.aspx?ArticleId=5796>, laatst bekeken op 10 maart 2010.
 - 22 Artikel dd. 16 februari 2010, laatst bekeken op 10 maart 2010.
 - 23 Op 6 november 2009 hief het MDC deze boycot op maar stelde een ultimatum van 30 dagen aan Mugabe om de bepalingen van de GPA te implementeren.
 - 24 "Zimbabwe: Political and Security Challenges to the Transition", *International Crisis Group: Africa Briefing N° 70*, 3 maart 2010, 3-4.
 - 25 Zie artikel dd. 8 maart 2010, "Tsvangirai wants peacekeepers for new vote", beschikbaar op <http://www.zimonline.co.za/Article.aspx?ArticleId=5807>, laatst geconsulteerd op 10 maart 2010.

De EU, België, Vlaanderen en de VN: beschouwingen bij: Vlaanderen en het Genderbeleid van de Verenigde Naties in de voorbije 15 jaar

door Martha FRANKEN¹

Intro

De start van het Vlaamse gelijkheidsbeleid loopt ongeveer gelijk met de VN Wereldconferentie voor Vrouwen in Peking in 1995. De conferentie vond plaats in september en Vlaanderen had net verkiezingen achter de rug in juni. Maar aan de conferentie waren veel voorbereidingen vooraf gegaan op Belgisch niveau. De Vlaamse Overheid beschikte reeds enkele jaren over een 'opdrachthoudster emancipatiezaken' en het was dan ook vanzelfsprekend dat de Vlaamse Regering na de verkiezingen in 1995 een minister aanstelde die specifiek bevoegd was voor het gelijkheidsbeleid. De nieuwe minister (Anne Van Asbroeck) woonde de Pekingconferentie bij. In 2009, zijn we begonnen aan een vierde legislatuur waarin het gelijkheidsbeleid verder kan uitgebouwd worden, en staan we aan de vooravond van de herdenking van de wereldvrouwenconferentie Peking +15 genaamd (in maart 2010). Daarom is het nuttig om even terug te kijken op de activiteiten van de voorbije 15 jaar.

Vooraf twee VN-documenten zijn belangrijk geweest voor het Vlaamse genderbeleid: Het Peking Actieplatform en het CEDAW-verdrag.²

Het Peking Actieplatform

Het grote product van de Peking conferentie was het Actieplatform (PFA), een lijvig document waarin 12 actiedomeinen beschreven staan, met per actiedomein specifieke strategische doelstellingen voor landen, lokale overheden en het middenveld. De ideeën van het PFA, waren niet echt nieuw want die kwamen al van de derde Wereldvrouwenconferentie die tien jaar eerder in Nairobi had plaatsgevonden, maar het nieuwe was dat de *forward looking strategies* van 1985 concreet vertaald werden naar die 12 duidelijke domeinen en geordende doelstellingen als een soort kant en klare richtlijnen voor landen om mee aan de slag te gaan. Ook de idee van mainstreaming als beleidsinstrument voor gender werd voorzichtig aangeraakt. In de eerste legislatuur van het Vlaamse ge-



Commissie voor de Status van de Vrouw – drijvende kracht achter de wereldvrouwenconferenties

lijkekansenbeleid werd vooral de idee van de mainstreaming opgenomen, eerder dan de systematische aanpak van de uitvoering van het PFA. Dit is ook begrijpelijk: het document was niet echt kant-en-klaar voor een Vlaams beleid temeer omdat het niet vertaald was naar het Nederlands en ook niet verspreid werd naar de administratie. In de huidige tijd staat men er nog weinig bij stil dat vooral die disseminatie van officiële documenten veel trager verliep dan nu: er was geen snel internet waarop alle documenten van een conferentie onmiddellijk beschikbaar staan en email zat nog in een opstartfase. De communicatie tussen alle actoren verliep dus veel trager en voor informatie was je veel meer aangewezen op je netwerken dan op officiële kanalen. Het heeft tot 1998 geduurd voor we in de Vlaamse Administratie zicht kregen op het officiële document van het PFA, waardoor we met Gelijke Kansen in Vlaanderen een Nederlandse vertaling konden publiceren en verspreiden via een studiedag. Pas daarna is het document veel systematischer gebruikt als in-steek voor beleidsdocumenten, ook omdat de Raad van Europa veel initiatieven nam om diverse onderdelen (zoals bv. 'vrouwen en geweld' en 'vrouwen en besluitvorming') aan te pakken en de cel 'gelijke kansen in Vlaanderen' actief lid was van CDEG (*Steering Committee for Equality Between Women and Men* van de Raad van Europa) (eerder dan van VN-structuren).

In 1998 nam de administratie ook voor het eerst deel aan de vergadering van de Commissie van de Status van de Vrouw (CSW) in New York, die de 'auteur' en 'opvolger' is van het PFA (<http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/index.html>).

Aangezien de VN-lidstaten met het PFA praktische en duidelijke doelstellingen hadden voor hun acties werden er elk jaar twee actiedomeinen gekozen als thema voor de CSW vergaderingen, en werd er een poging ondernomen om vooruitgang te bespeuren in het genderbeleid (en vooral in de resultaten daarvan). Men inviteerde experts over het thema uit alle continenten om via panels tot een *high level* bespreking te komen. Tegelijkertijd kwamen ministers en diplomaten uit de hele wereld toelichting geven bij het beleid dat ze in het voorbije jaar gevoerd hadden en vonden er onderhandelingen plaats voor *agreed conclusions* over subthema's teneinde de doelstellingen te verfijnen.³ In die tweede helft van de

jaren negentig was de enorme dynamiek van de Pekingconferentie nog duidelijk voelbaar en een geloof in de maakbaarheid van het genderbeleid. In die beweging slaagde CSW erin om de Peking +5 viering te laten plaatsvinden als een bijzondere sessie van de Algemene Vergadering van de VN (juni 2000) waarbij in de magie van het millennium nieuwe beloften verwacht werden van de lidstaten om méér inspanningen te doen voor de uitbouw van een genderbeleid in hun land. In juni 2000 werd evenwel duidelijk dat er in vijf jaar weinig vooruitgang geboekt was en waren de onderhandelingen voor de *agreed conclusions* bikkelhard om een lichte vooruitgang in de teksten te boeken. Sindsdien is de sfeer er almaar op achteruitgegaan.

De CSW heeft sinds 2000 haar werkmethoden aangepast: er wordt nog systematischer aan de strategische doelstellingen gewerkt dan voorheen met een meerjarenplan en tussentijdse evaluaties maar de onderhandelingen blijven slopend om nog maar op hetzelfde niveau van afspraken te blijven als in 1995. Op het einde van de zitting moeten feministen tevreden zijn dat de verworven formuleringen van 1995 overeind gebleven zijn. De genderbacklash na de tweede feministische golf is op een hoogtepunt. De verrechtsing van samenlevingen en een verhoogd cultuurrelativisme creëren een nieuwe situatie voor emancipatiebewegingen. De tijd dat gedreven en competente feministen, zoals onze Belgische Lily Boeykens, de onderhandelingen voerden is voorbij. Aan de onderhandelingstafel zitten gladdere diplomaten te goochelen met juridisch jargon en men gaat slechts met millimeters voorbij *agreed language* van allerlei andere verdragen en teksten die in het VN systeem circuleren. Dit is ook het gevolg van de verdergaande professionalisering van de delegaties. Nochtans in de wandelgangen is er ook een sterke onderstroom van nieuwe feministen uit o.a. niet westerse landen merkbaar en de grote uitdaging voor de toekomst is dat CSW opnieuw een forum van solidariteit wordt tussen (westerse en niet westerse) feministen, waar weer vooruitgang wordt geboekt om de nog altijd bestaande discriminaties tegen vrouwen uit te roeien. Het Belgisch Voorzitterschap van CSW in de voorbije twee jaar (2008-2009) heeft bewezen dat mits een duidelijke visie voor vooruitgang de negatieve spiraal van moeizame onderhandelingen enigszins kan worden ingedijkt.

Het CEDAW-verdrag

In de tweede helft van de jaren 90 was de CSW naast de opvolging van het PFA ook druk bezig met de voorbereiding van het additioneel protocol op het



CEDAW-verdrag dat het klachtenrecht voor dit verdrag regelt. Dit protocol werd op 10 december 1999 officieel goedgekeurd, zodat het vanaf het nieuwe millennium in voege kon treden. België heeft lang de tijd genomen om dit te ratificeren, maar het heeft geen stroom aan klachten gegenereerd. Vrouwen in België dienen over het algemeen zeer weinig klachten in tegen discriminaties (in vergelijking met andere doelgroepen) en in dat geval moeten eerst alle nationale rechtsmiddelen uitgeput zijn voor een klacht effectief bij het CEDAW-comité (<http://www.unifem.org/cedaw30/>) terechtkomt. Het CEDAW-comité zelf is echter wel drastisch veranderd. Zelf hebben we drie verdedigingen van het Belgisch rapport bij het comité bijgewoond (in januari 1996, in juni 2002 en in oktober 2008) en de wijzigingen kunnen waarnemen.

In januari 1996 bestond de delegatie naast de Belgische ambassadeur bij de VN uit drie personen: Marie-Paule Paternotte (federale overheid), Annie De Wiest (Franse Gemeenschap) en Martha Franken (Vlaamse Gemeenschap en Gewest). Met drie werden we op de rooster gelegd over diverse aspecten van de toepassing van het CEDAW-verdrag. We verdedigden toen het eerste en tweede Belgisch rapport, die door het Comité – dat een enorme achterstand had in de opvolging van de landenrapporten – als een actualisering werd aanvaard. Hetzelfde gebeurde met het derde en vierde rapport die in juni 2002 in New York werden verdedigd door een delegatie die een beetje was uitgebreid met enkele mensen van de eigen diensten die snel gegevens konden opzoeken over de batterij vragen als dat nodig was. Sindsdien heeft het CEDAW-comité haar werkmethoden gemoderniseerd: het internet en email spelen hier natuurlijk ook een grote rol in, maar ze vergaderen nu tweemaal per jaar (Genève en New York) i.p.v. éénmaal en ze hebben zich voor hun ondervragingen van landen in twee kamers gesplitst waardoor ze jaarlijks een groter aantal rapporten kunnen verwerken. Aan de vragen die ze stellen kan je merken dat ze zich vooraf zeer goed documenteren. Knelpunten uit vorige rapporten worden terug op tafel gelegd, ze nodigen NGO's uit voor een informele bijeenkomst over het beleid van de betrokken landen, ze surfen op internet en ze stellen vooral vragen over resultaten van het beleid. Zoals ze zelf zeggen, aan beleidsintenties hebben vrouwen niets als dit geen resultaten oplevert. Het Comité bestaat uit gender-experten en experts in mensenrechten. Het is een eer om met deze wereldexperten van gedachten te mogen wisselen over het gevoerde beleid, de verworven resultaten en ook de mislukkingen. Men vraagt nl. ook naar acties die geen of een averechts resul-

taat hebben opgeleverd. De intentie is immers niet om landen alleen maar met de vinger te wijzen, maar wel om de expertise op wereldniveau uit te breiden en te leren van goede en slechte voorbeelden. Jammer genoeg voorziet de politiek geen speelruimte om dit eerlijk aan het Comité mee te delen: politici willen vooral een goed nieuws show brengen en zetten in het geschreven rapport breed uiteen welke acties er allemaal ondernomen zijn en wat ze nog allemaal van plan zijn. Tijdens het gesprek is het evenwel duidelijk dat de experts niet meer in dit verhaal trappen.

België niet zo'n goede leerling bij toepassing van het CEDAW-verdrag?

Daarom ook is het jammer dat de Belgische verdedigingen van het rapport niet door ministers gebeuren. Het CEDAW-comité herhaalt nochtans steevast dat ze met de politieke verantwoordelijken willen overleggen, maar tot op heden was nog geen enkele minister bereid om zelf te verschijnen. Men kan zich ook afvragen of dit echt relevant zou zijn, want er verloopt zoveel tijd tussen het vorige rapport, het schrijven van het nieuwe rapport en de mondelinge verdediging ervan (telkens zes jaar in het verleden) dat er tot nu toe geen mogelijkheid was om een minister te pakken te krijgen die het eigen beleid zou kunnen verdedigen.

De Belgische delegatie was in 2008 wel zeer uitgebreid (> 20 personen) maar ondanks in coormulti⁴ gemaakte afspraken worden dezelfde mensen op de examenstoel gezet net als de zitting begint! Het lijkt erop dat België indruk wil maken door nu een grote delegatie te sturen, om zo aan te tonen dat ze het verdrag au serieux nemen, maar is dit effectief?

Dit brengt ons op een tweede punt van kritiek van het CEDAW-comité: men vraagt waarom het verdrag ondanks de ratificatie niet méér gebruikt wordt als juridische basis om een genderbeleid te voeren. Vlaanderen kon hierop goed scoren in 2008, omdat we in het nieuwe gelijkkansendecreet expliciet naar het vrouwenverdrag verwezen hebben. Bovendien vraagt het Comité naar een terugkoppeling van hun rapport naar het publiek enerzijds en de parlementen anderzijds. De federale overheid heeft binnen de twee maanden na de mondelinge verdediging een sessie met kamer en senaat georganiseerd om het rapport te bespreken. Vlaanderen moet dit huiswerk nog maken. Vorig jaar leek het niet opportuun om met de nakende verkiezingen de eindigende legislatuur nog te confronteren met het CEDAW-verslag. Het was de bedoeling om dit te doen in het najaar 2009, zodat de opmerkingen van het Comité nog



konden meegenomen worden in de parlementaire besprekingen van de beleidsbrieven van de nieuwe regering. Jammer genoeg is deze feedbacksessie verdaagd naar het voorjaar 2010 zodat het effect zeker kleiner zal zijn. Aangezien er organisatorisch praktisch geen mogelijkheid is om een zittende minister met het eigen genderbeleid kritisch te confronteren via CEDAW, zou ik dit toch als een goede tip beschouwen voor het parlement in een lopende regering. De kritische vragen van CEDAW blijven actueel om het beleid van een minister te volgen tot de discriminatie van vrouwen in België zal verdwenen zijn. Vooral omdat het Comité vaak terugkomt op belangrijke knelpunten die ondanks goede beleidsintenties niet opgelost geraken.

Noch het PFA noch het CEDAW-verdrag worden op politiek niveau voldoende als een leidraad gebruikt om een genderbeleid te voeren. De toepassing van internationale richtlijnen worden voor gender te weinig gezien als een geïntegreerde doelstelling en teveel als een 'verplichting tot rapportering' die om de x jaar terugkomt.

Bij volgende verdedigingen (rapport 2012, verdediging 2014) zullen we ons opnieuw mogen verwachten aan vragen over het bestaan van statistieken als hulpmiddel om achterstellingen te meten (dit is dus geen doel op zich, enkel een middel). En als er al statistieken bestaan waarom de discriminatie van vrouwen in de feiten nog altijd zo groot is in België (op juridisch vlak is België een voorbeeldland – wettelijk zijn we in orde!). Waarom er in onze schoolboeken en lesmateriaal bv. nog altijd zulke oude stereotyperolpatronen en leefwijzen worden getoond, waarom we meer een diversiteitsbeleid voeren dan een genderbeleid, alhoewel vrouwen geen minderheid zijn in onze bevolking. Hoe het komt dat het thema van vrouwen en geweld niet meer systematisch wordt aangepakt als een sleutelindicator van de bestaande machtsverschillen tussen mannen en vrouwen.

En stilaan dringt het kruispuntdenken ook wel door in het Comité: de doorstroming van allochtone vrouwen naar het hoger onderwijs en de arbeidsmarkt is een 'nieuw' knelpunt en ook over het hoofddoekendebate is het laatste woord nog niet gevallen (niet in Vlaanderen, maar ook niet voor het Comité). Een beetje verontrustend is dat het Comité zich voor dergelijke vragen o.a. liet inspireren door NGO's die hun zetel niet in België hebben. Het is belangrijk dat de Vlaamse vrouwenbeweging terug de draad opneemt voor een kritische maar constructieve samenwerking met het genderbeleid en haar rol speelt in de schaduwrapportering die door het Comité gevraagd wordt.



Uitdagingen voor de toekomst

Naast de inspanningen die door het gelijkkansenbeleid gebeuren is het noodzakelijk dat we anderstalige publicaties maken over ons beleid zodat de leden van CEDAW concrete voorbeelden kunnen zien van *good practices*, want in de praktijk is het Vlaamse gelijkkansenbeleid niet slecht, we hebben alleen op internationaal niveau een enorme achterstand vergeleken met de Franstaligen omdat wat we doen te weinig zichtbaar is voor het internationale forum. We hebben in Vlaanderen 15 jaar met technieken van mainstreaming gewerkt, nu zelfs met de in het decreet verankerde Open Coördinatie Methode (OCM), maar in het buitenland (zeker in Europa) wordt het federale Instituut voor gelijkheid van Mannen en Vrouwen gevraagd om hun mainstreamingswet toe te lichten, terwijl wij een wet en een methodiek hebben, en de ervaring van wat werkt en wat niet. Ook voor OCM zijn er data en statistieken nodig en we hopen dat men er in deze nieuwe legislatuur in slaagt om hierin meer vorderingen te maken.

Ik ben nieuwsgierig om te zien of er voor de Peking +15 (maart 2010) een minister naar NY zal gaan om zich net zoals bij de wereldvrouwenconferentie in 1995 te laten inspireren voor het verdere beleid. Maar voorlopig lijkt in de wereld de genderbacklash groter dan de wil om te accepteren dat vrouwen in onze samenleving nog altijd een enorme achterstand hebben in te halen.

Noten

- 1 Is directeur emerita van de cel 'Gelijke Kansen in Vlaanderen' bij de Stafdiensten van de Vlaamse Regering, Departement Algemeen Regeringsbeleid. Ze heeft een pioniersrol gespeeld in de opstart en uitbouw van deze cel van 1996-2005; daarna werd ze coördinator Internationaal Gelijkkansenbeleid. Ze is met pensioen sinds 1 juli 2009.
- 2 The Beijing Declaration and The Platform for Action, Vierde Wereldvrouwenconferentie in Peking, China 4-15 september 1995; The Convention on the Elimination of All Forms of discrimination against Women 18 december 1979.
- 3 Elke vergadering van de Commission on the Status of Women wordt beëindigd met een document dat men de *agreed conclusions* noemt, en dat nieuwe afspraken bevat over het thema, opgesteld als een document met legaal geaccepteerde taal.
- 4 Coördinatie van Multilaterale events via een vergadering op het ministerie van Buitenlandse Zaken waarin alle overheden en andere betrokken partners bijeengebracht worden voor voorafgaand overleg.

Extra:

Noord-Korea's provocaties leidden tot nucleair onderhandelingsgeweld. Een verslag van de vijfde editie van de VVN Model United Nations

door *Deborah MEERSMANS & Evelien NIENHUIS*¹

Ieder jaar steekt een team van vaste medewerkers maandenlang hun hart en ziel in een waterdichte voorbereiding van dit hoogtepunt van het academiejaar: de VVN Model United Nations (MUN). In 2009 dankt VVN MUN haar vijfjarig bestaan aan de Vereniging voor de Verenigde Naties (VVN) en het Egmont Instituut die een belangrijke rol spelen in de voorbereiding en ondersteuning van het project. Bovendien zijn de Universitaire Stichting dankbaar voor hun gastvrijheid.

De afgelopen vijf jaar werden op deze interuniversitaire simulatieoefening van de VN-Veiligheidsraad uiteenlopende onderwerpen zoals het Iraans nucleair programma (2005) of het conflict in Soedan (2006) kritisch besproken. De diplomaten in spé reisden vervolgens van de instabiliteit in Kosovo (2007) naar de Georgisch-Russische oorlog (2008) om dit jaar de spanningen rond de Noord-Koreaanse nucleaire politiek kritisch onder de loep te nemen.

Staan de deelnemers ook dit jaar na grondige studie klaar voor het voeren van spannende onderhandelingen? Zal er wederom een succesvolle resolutie uit de bus komen in het voordeel der internationale vrede en veiligheid? Onze hoop ligt bij hen.



Na weken voorbereiding is het zover, de receptie wordt plechtig geopend door gastsprekers Professor Rik Coolsaet en de directeur generaal van het Egmont Instituut, Ambassadeur Marc Trenteseau. Het slotwoord wordt door de voorzitter van de Vereniging voor de Verenigde Naties, Professor Frank Maes en het diensthoofd van de VN-desk op de FOD Buitenlandse Zaken Ambassadeur, Marie-Louise Vanherk voorgedragen. Dankzij deze krachtige toespraken wordt nogmaals de noodzaak benadrukt dat multilaterale diplomatie tot doel heeft elkaar door mid-

del van argumenten te overtuigen en om op die manier de gulden middenweg in het debat te vinden die de vrede en stabiliteit in de wereld bewaakt. Het vertrouwen tussen de partijen moet hierbij absoluut gestimuleerd worden. Helaas vormt de nucleaire druk die Noord-Korea momenteel op de internationale gemeenschap uitoefent hiervoor een belemmering. Een sterke resolutie van de VN-Veiligheidsraad zal er zodoende voor moeten zorgen dat alle partijen in de toekomst samenwerken om dreigend gevaar tot een minimum te beperken. De druk wordt groot, de confrontatie met stress, kennis van zaken en kritisch denkvermogen komt steeds dichterbij. Alvast veel succes aan alle deelnemende student-diplomaten!

Vanavond zullen de delegaties eerst kennismaken tijdens een gezellige Global Village en elkaar verleiden met hun plaatselijke specialiteiten. Er wordt uitgebreid met elkaar kennism gemaakt en meteen subtiel naar de verschillende standpunten gepolst. Ingedompeeld in het buitenlandse beleid van het vertegenwoordigde land brengen de studenten VVN MUN tot leven.

Onder het voorzitterschap van Professor Tony Joris wordt vrijdagsochtend het effectieve startschot van de vijfde editie van VVN MUN gegeven. De mondige delegaties brengen met geheven hoofd hun veelbelovende openingsspeeches en reeds na enkele uren ziet een eerste working paper het licht. Japan, Zuid-Korea, China, Noord-Korea en de Verenigde Staten hebben de eerste ideeën uitgeschreven. Het betreft een omschrijving van het Non-Aggression Pact dat militair geweld door alle partijen veroordeelt en het testen van wapens beperkt binnen de eigen landsgrenzen. Meteen komt er een working paper van de andere zijde. Oostenrijk, Burkina Faso, Kroatië, Costa Rica, Frankrijk, Mexico, Oeganda, Turkije, Vietnam en de Filippijnen verwelkomen deze Six-Party Talks. Aanvullend moedigen ze echter ook het debat ten voordele van een denuclearisatie van Noord-Korea uitdrukkelijk aan. De toon is gezet, het debat geopend. Noord-Korea wordt het vuur aan de schenen gelegd. Zij spelen op hun beurt de bal diplomatisch terug, vooral naar de grote spelers zoals de Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Frank-



rijk, maar ook naar Turkije en de andere leden van de Veiligheidsraad. Verschillende vormen van energie en wapens, nationale en internationale wetgeving als ook financiële middelen worden bediscussieerd en geven dermate ruimte voor het ontwikkelen van nieuwe ideeën. Zo wordt onder andere het idee voor een 'fuel bank' gelanceerd dat een alternatief voor het Non Proliferation Treaty zou kunnen betekenen. Na uren formeel en informeel onderhandelen zijn de hersencellen echter aan ontspanning toe en sluit Professor Tony Joris het debat. De avond zal vruchtbaar zijn, maar wat zal de ochtend brengen?

Het is de heer Steven De Pourcq, medewerker op de VN-Desk van Buitenlandse Zaken die de volgende dag het heft in handen neemt en de vergadering wederom opent. Alle partijen zijn aanwezig, al weerspiegelt de hoeveelheid koffie hun betrokkenheid in het behalen van een implementeerbare resolutie. De nacht was kort, de dag net van start.

Costa Rica opent het debat met een working paper die verduidelijking vraagt omtrent het testen van wapens en grensoverschrijdende effecten beschreven in het Non Aggression Pact. Meteen richt men zich op een reductie van militaire Amerikaanse troepen, Noord-Korea en de resolutie 1874. Japan, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk reageren hierop met concrete voorstellen inzake het vertrouwen tussen Noord-Korea en de internationale gemeenschap met het oog op het bereiken van een status quo. In dit verband wordt het lidmaatschap van Noord-Korea in het Non Proliferation Treaty en het hierbij behorende recht op burgerlijke nucleaire energie onder het toezicht van het Internationaal Atoom Energie Agentschap besproken. Snel leiden deze besprekingen tot een zesde en zevende working paper alwaar concrete afspraken en transparantie zorgen voor verfijning van reeds besproken items zoals rapportering en controle over transport, vraag en aanbod van vrachtschepen om zo terroristische organisaties te kunnen onderscheppen. De dag bruist van energie, al worden vele thema's voornamelijk in de wandelgangen besproken. De klok tikt en de onderhandelingen worden gesloten.

De deelnemers haasten zich terug naar de jeugdherberg, frissen zich op en trekken avondkledij aan. Ondertussen worden ervaringen uitgewisseld en nieuwe onderhandlungsstrategieën besproken. Een uur later staat iedereen paraat om samen richting het centrum van onze hoofdstad te trekken. In de Jules van Praetstraat aan de Beurs serveert het personeel van 'Au Lotus Thai' zijn beste specialiteiten. Dat wordt smullen!

Na een lange nacht waarin sommige delegaties nog

tot in de vroege uurtjes aan een draft resolution hebben zitten werken was het zondagochtend tijd om de onderhandelingen af te ronden. Zondagochtend was het tijd voor een resolutie om de (fictieve) provocaties van Noord Korea te beëindigen. Het merendeel van de delegaties was zichtbaar vermoeid en het was dan ook niet makkelijk om alle procedures omtrent het stemmen vlekkeloos te laten verlopen. De gemoeiden liepen hoog op en de spanning steeg met de minuut. Diverse blokken van landen hadden zaterdag al verschillende working papers ingeleverd en deze working papers waren op zondag onderdeel van diverse draft resolutions. Er was ontzettend hard gewerkt in verschillende groepen. De permanente vijf leden van de VN-Veiligheidsraad -China, Frankrijk, Rusland, Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten- hadden samen met Japan een draft resolution geschreven. Daarnaast diende een coalitie van de niet-permanente leden van de VN-Veiligheidsraad en regionale landen ook een draft resolution in. Australië, Kroatië, de Filipijnen, Iran, Japan, Libië, Mexico, Noord Korea, Oostenrijk, Zuid Korea en het Internationaal Atoomenergie Agentschap probeerden in hun draft resolution de wensen van Noord Korea tegemoet te komen. Als Noord Korea haar nucleaire activiteiten door het Internationaal Atoomenergie Agentschap liet monitoren en inspecteren zou de internationale gemeenschap Noord Korea tegemoet willen komen door het opheffen van sancties en het leveren van humanitaire hulp.

De deelnemers aan deze Model United Nations werden zichtbaar op de proef gesteld; na drie dagen intensief onderhandelen moest er nu resultaat geboekt worden. Terwijl de delegaties hun laatste statements voorbereidden, werden draft resolutions uitgedeeld, deze moesten bestudeerd worden en de voorzitter vroeg alweer naar de meningen van de deelnemers over de juist uitgedeelde draft resolution. U kunt zich voorstellen dat de studenten onder grote druk stonden en doelbewust moesten multitasken.

Helaas konden de permanente leden van de VN-Veiligheidsraad zich niet vinden in de resolutie die door de coalitie van niet-permanente leden en regionale partners was ingediend. De resolutie ingediend door de permanente vijf leden van de VN-Veiligheidsraad en Japan werd uiteindelijk door de raad aangenomen, met één tegenstem van Libië. De volledige tekst vindt u hieronder. Nadat voorzitter Wendy de Bondt, assistente internationaal strafrecht aan de Universiteit Gent, de onderhandelingen sloot, startten de verkiezingen voor de welbekende Diplomacy Awards – een jaarlijks terugkerende traditie. Van iedere deelnemende universiteit wordt het



meest diplomatieke duo verkozen tot beste onderhandelaars tijdens deze editie van VVN MUN. De slotceremonie dient voor het uitreiken der Awards en het feliciteren van alle studenten. Het is een wederom een vruchtbare 4-daagse geweest waarna de studente vermoeid maar voldaan naar huis terugkeren.

Deze vijfde editie van de VVN Model United Nations was wederom een zeer geslaagde oefening. De unieke samenwerking tussen de Katholieke Universiteit Leuven, de Universiteit Gent, de Vrije Universiteit Brussel en de Universiteit Antwerpen verliep naar jaarlijkse gewoonte zeer vlot. We hopen dat dit enorm leerzame concept in de toekomst steeds weer georganiseerd kan worden en willen nogmaals alle

sponsors enorm bedanken voor hun bijdrage. Als enthousiaste oud-deelnemers kunnen wij met zekerheid stellen dat de interactieve leerervaring van de VVN Model United Nations ons niet onberoerd heeft gelaten en wij hier nog dagelijks in ons werkzame leven de vruchten van plukken.

Noot

- 1 Deborah Meersmans en Evelien Nienhuis zijn sinds het beëindigen van hun aanvullende studies aan de UA in de Master na Master Internationale betrekkingen en diplomatie vrijwillige medewerkers van de VVN MUN werkgroep. Deborah Meersmans is daarnaast ook initiatiefneemster en projectleidster voor een verbroederingsproject tussen Kalmthout en Perth (Canada).

United Nations

S/RES/VVNMUN (2009)



Security Council

Distr.: General

6 December 2009

The Security Council,

Resolving to seek a solution for the threat from the Democratic People's Republic of Korea, regarding their announcements and observed tests,

Resolving to seek a safer world for all and to create the conditions for a Korean Peninsula without nuclear weapons, in accordance with the goals of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, in a way that promotes international stability, and based on the principle of undiminished security for all,

Reaffirming that proliferation of nuclear, chemical and biological weapons and their means of delivery, constitute a threat to international peace, stability and security,

Expressing the greatest concern with the nuclear tests conducted by the Democratic People's Republic of Korea the last year in violation of Resolution 1718 and Resolution 1874,

Reaffirming its previous Resolutions, including Resolution 1695 (2006), Resolution 1718 (2009), and especially Resolution 1874 (2009) and Resolution 1887 (2009),

Reaffirming all other non proliferation Resolutions adopted by the United Nations Security Council,

Underlining that the NPT remains the cornerstone of the nuclear non-proliferation regime and the essential foundation for the pursuit of nuclear disarmament and for the peaceful uses of nuclear energy,

Underlining the IAEA's undeniable role in the process towards denuclearisation and stressing the importance of transparency,

Recognizes the right every nation has to secure its energy supply,

Supporting section 1 en 3 of the Six Party Joint Statement (2005) in which parties agreed to cooperate to the provision of emergency energy assistance,

Deploing the Democratic People's Republic of Korea refused to rejoin the NPT and its pursuit of nuclear weapons,

Bearing in mind the purposes and principles of the Charter of the UN,



The United Nations Security Council *decides* to,

- 1 *Condemns* in the strongest terms the nuclear tests conducted and announced by the DPRK in violation and flagrant disregard of its Resolutions 1695, 1718 and 1874;
- 2 *Calls upon* the Democratic People's Republic of Korea to return to the NPT as a non-nuclear weapons State and demands the readmittance of IAEA safeguards in the Democratic People's Republic of Korea to monitor all nuclear facilities;
- 3 *Calls upon* all the member states to refrain from conducting nuclear test explosions and to sign and ratify the Comprehensive Test Ban Treaty;
- 4 *Demands* that the Democratic People's Republic of Korea immediately comply fully with its obligations under relevant Security Councils Resolutions, in particular Resolution 1718 and Resolution 1874, to the best of their abilities, encouraging increased international cooperation;
- 5 *Calls upon* all Member States to implement their obligations pursuant to Resolution 1718 and Resolution 1874;
- 6 *Urges* all States to take all appropriate national measures in accordance with their national authorities and legislation, and consistent with international law, to prevent proliferation financing and shipments, to strengthen export controls, to secure sensitive materials, and to control access to intangible transfers of technology;
- 7 *Emphasizes* the SC primary responsibility in addressing nuclear and other international threats, supports the SPT, calls upon them to find a negotiated solution to this crisis;
- 8 *Rephrases* resolution 1874 as follows:
 - a. Paragraph 15 "Requires all Member State, when it undertakes an inspection pursuant to paragraph 11, paragraph 12 or paragraph 13, or seizes and disposes of cargo pursuant to paragraph 14, to submit within 5 working days a written report containing, in particular, explanation of the grounds for the inspection, seizure and disposal as well as information on its time, place, circumstances, results and other relevant details and as much information as possible about the destination of the vessel to the Committee."
 - b. Paragraph 16 "Requires all Member States, when it does not receive the cooperation of a flag state pursuant to paragraph 12 or 13 to submit promptly to the Committee a report containing relevant details, also including the destination of the vessel.";
- 9 *Decides* that for the better implementation of resolution 1874 it is required that any member state that has information at her disposal about cargo which contains items for the supply, sale, transfer, or export of which is prohibited by paragraph 8 (a), 8 (b), 8 (c) of resolution 1718 or by paragraph 9 or 10 of resolution 1874, to report this information to the Committee, who had the possibility, if it values this as necessary, to share this information with other member states for the purpose of ensuring implementation of those provisions.";
- 10 *Expresses* its commitment to a peaceful, diplomatic and political solution to the situation and welcomes efforts by Council Members as well as other Member States to facilitate a peaceful and comprehensive solution through dialogue and to refrain from any actions that might aggravate tensions;
- 11 *Underlines* the importance of the Six-Party Talks as most important forum to solve this crisis in a long term view. Further support of these talks by all Member States is necessary;
- 12 *Supports* the commitments of the United States and the Democratic People's Republic Korea in their bilateral security agreement;
- 13 *Encourages* for the possibility of expanding this Agreement in the future to all regional partners for further regional conflicts;
- 14 *Urges* all participants to intensify their efforts on the full and expeditious implementation of the Joint Statement issued on 19 September 2005 and documents to verify it with a view to achieving the verifiable denuclearization of the Korean Peninsula and to maintain peace and stability on the Korean Peninsula and in



North-East Asia;

- 15 *Encourages* a more open and market-friendly economic growth strategy that would benefit the North Korean people as a whole and would generate vested interests in continued reform and opening, and a less confrontational foreign policy;
- 16 *Believes* that next to aid there should be trade and investment;
- 17 *Asks* for a broadening of initiatives that are carried by the whole international community and benefit directly the inhabitants of the DPRK. We see this through an increase of financial means for the UNDP;
- 18 *Supports* the idea of granting 'observer status' in the International Monetary Fund to the Democratic People's Republic of Korea before the end of January 2010, to integrate them in the modern economy;
- 19 *Recommends* the Members of the KEDO-agreement to reconsider the termination of the project of Light Water Reactors;
- 20 *Recognizes* that the abduction case is one that deserves the attention of the international community;
- 21 *Underlines* that further decisions will be required, should additional measures be necessary;
- 22 *Obliges* all states to reaffirm their commitment to act on the Security Council's recent resolution 1540 to pursue and prosecute any illicit trading in nuclear material and technology;
- 23 *Decides* to remain actively seized on the matter.

Boekenrubriek

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

Belgium in the UN Security Council: Reflections on the 2007-2008 Membership

Jan Wouters, Edith Driessens & Sven Biscop (eds.)
Intersentia
ISBN 978-90-5095-930-8

Tijdens de jaren 2007 en 2008 was België lid van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, een forum dat door voormalig minister van Buitenlandse Zaken Karel De Gucht ooit mooi omschreven werd als het 'kernkabinet van de wereld'. België was voor de vijfde maal niet-permanent lid van dit orgaan, na eerdere ervaringen in 1947-48, 1955-56, 1971-72 en 1991-92. Hoewel de vorige ervaringen zeker relevant waren, bleek toch dat het wiel opnieuw voor een stuk diende uitgevonden te worden. De periode 2007-08 was er zeker één van bijzonder veel activiteit als gevolg van lokale spanningen in uiteenlopende hoeken van de wereld. Aan de Somalische kust groeide piraterij uit tot een wijd verspreide activiteit, die de *sea lanes* tussen Europa, het Midden-Oosten

en de Indische Oceaan bedreigde. De humanitaire crisis in Darfur verbreidde zich verder naar Tsjad en de Centraal-Afrikaanse Republiek. De crisis in Congo nam toe, in het bijzonder in het oosten van het land. In Nepal, Oost-Timor and Myanmar waren er massale demonstraties van boeddhistische monniken. Kosovo riep begin 2007 haar onafhankelijkheid uit, zeer tegen de zin van de Russische Federatie. In augustus 2008 woedde een korte maar hevige oorlog tussen Georgië en Rusland over de toekomst van de deelrepublieken Zuid-Ossetië en Abchazië. In december 2008 voerde Israël militaire operaties uit in Gaza. Dit is slechts een greep uit de talloze dossiers die tijdens deze periode hoog op de agenda van de VN Veiligheidsraad stonden.

Dit boek biedt een fascinerend inzicht in de VN Veiligheidsraad aan het begin van de 21ste eeuw. Hoewel de titel van dit werk suggereert dat dit boek enkel zou handelen over een evaluatie van de Belgische bijdrage aan de activiteiten van Veiligheidsraad, heeft dit boek toch veel meer te bieden. Het ontwikkelt een momentopname van de evolutie van de Veiligheidsraad doorheen de tijd. Het biedt inzichten in



de Belgische diplomatieke voorbereiding en activiteiten in de Veiligheidsraad tussen 2007-08. Het boek vergelijkt de inspanningen van België met deze van Italië, dat gedurende dezelfde periode tevens niet-permanent lid was van de raad. Daarenboven worden zeer uiteenlopende dossiers behandeld die in 2007 en 2008 prominent op de agenda van de Veiligheidsraad stonden. Daarnaast biedt het boek ook visies op de (toekomstige?) hervorming van de VN Veiligheidsraad. Tot slot behandelt het de relatie tussen de Verenigde Naties en verscheidene regionale organisaties zoals de Europese Unie.

Dit boekwerk werd geschreven door een collectief van negentien auteurs; praktijkbeoefenaren van de diplomatie, bevoorrechte getuigen en academici. De eindredactie was in handen van Jan Wouters (KU Leuven), Edith Driessens (Clingendael Instituut) en Sven Biscop (Egmont & UGent). Zeventien inhoudelijke hoofdstukken 'dissecteren' uiteenlopende aspecten van de activiteiten van de VN Veiligheidsraad. Zoals de Belgische ambassadeurs Jan Grauls en Johan Verbeke aanduiden, had België zich voorgenomen om meer te zijn dan een *single issue delegation* (cf. de alom geprezen Belgische expertise inzake Centraal Afrika); de diplomatie ontwikkelde standpunten op een breed spectrum van vraagstukken, en trachtte tevens ervoor te zorgen dat de 'Europese stem' gehoord werd. Volgens Grauls en Verbeke liggen de toekomstige uitdagingen van het 'kernkabinet van de wereld' overigens in zulke dossiers als de verdere verfijning van de *peacekeeping*, in de ontwikkeling van het nog relatief nieuwe concept van de *peacebuilding*, in een meer doorgedreven analyse van zulke vraagstukken als klimaatverandering en de voedselcrisis, alsook in een meer duidelijke koppeling tussen vrede en gerechtigheid (vb. wat is de relatie tussen de Veiligheidsraad en het Internationaal Gerechtshof?) (p. 20). Het is duidelijk dat België verder trachtte te kijken naar de middellange termijn, hoewel het niet altijd mogelijk was om dat perspectief ook daadwerkelijk ingang te doen vinden in de dagelijkse werking van dit hoge orgaan. Jan Wouters, Bruno Demeyere en Nicholas Hachez bieden een zeer goed ontwikkeld overzicht van de leden, de agendasetting, de besluitvormingsprocedures, de instrumenten en de ideologische strijd (soevereiniteit en niet-interventie in de interne aangelegenheid van landen *versus* de belangen van de internationale gemeenschap) binnen dit orgaan. Wat dit laatste element betreft, kan verwezen worden naar het relatief nieuwe concept *responsibility to protect* – R2P, dat ook op zijn beurt nog verdere uitwerking en verduidelijking behoeft. Michel Liégeois neemt in zijn bijdrage de literatuur rond het *buitenlands beleid van*

kleine staten als uitgangspunt. Vanuit dit interessante perspectief toont hij aan dat België er inderdaad in slaagde om een zekere invloed uit te oefenen via zulke hefbomen als flexibele besluitvorming (zeker in vergelijking met de logge en buitenlandspolitieke bureaucratieën van grote staten), de focus op C³ – *constancy, consistency & competence*, en via actieve betrokkenheid bij uiteenlopende dossiers. Nicoletta Pirozzi verduidelijkt in haar hoofdstuk dat Italië gelijkaardige ambities als België in de Veiligheidsraad had. Rome investeerde ook veel politiek kapitaal in het thema van de hervorming van de Veiligheidsraad en in de creatie van een meer directe koppeling tussen het *Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid* van de Europese Unie en de Veiligheidsraad zelf. De eerste doelstelling werd geleidelijk aan los gelaten omwille van de impasse waar dit debat in was terechtgekomen. Het tweede objectief kon enkel in beperkte mate gerealiseerd worden, met name door de mogelijkheid te bieden aan de toenmalige Europese Hoge Vertegenwoordiger Javier Solana om de Veiligheidsraad toe te spreken. Deze 'verwezenlijking' werd evenwel nog niet echt in de bestaande procedureregels 'verankerd'. Overigens gaat het boek maar weinig in op wat er concreet zal wijzigen nu het Verdrag van Lissabon geratificeerd werd en een Europese minister van Buitenlandse Zaken werd aangesteld, maar dat is begrijpelijk aangezien het op het moment van het finaliseren van het manuscript nog onduidelijk was of Ierland in een referendum haar goedkeuring zou geven aan 'Lissabon'. Wat Italië wel verwezenlijkt lijkt te hebben in de Veiligheidsraad, is dat mede op haar aandringen een nieuwe *Strategic Military Cell* werd opgezet in het *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) in New York (p. 66-67).

Een additionele meerwaarde van dit boek is dat verscheidene hoofdstukken ook thematische analyses omvatten. Sara Van Hoeymissen en ook Sander Happaerts gaan dieper in op de complexe impact van de economische en politieke intrede van China in Afrika op de werkzaamheden van de Veiligheidsraad, in het bijzonder in de casus-Darfur. Ria Laenen illustreert op een boeiende wijze de heropstanding van de Russische Federatie als actor op de internationale scène, met name de vakkundige wijze waarop Moskou haar P-5-status hanteerde om in augustus 2008 een impasse binnen de Veiligheidsraad tot stand te brengen in het dossier 'Georgië'. Terecht stelt zij overigens vast dat deze houding een direct antwoord vormde op de wijze waarop het Westen en de rest van de internationale gemeenschap het pad hadden vrijgemaakt voor de onafhankelijkheid van Kosovo in 2007. Via haar houding gebruikte Moskou gelijkaardige argumenten, maar in 'omgekeerde richting',



waardoor het Kremlin de zogenaamde 'dubbele standaarden' wilde aantonen. Tom Sauer behandelt wat hij de 'ondraaglijke lichtheid' van de resoluties van de VN Veiligheidsraad noemt in de casus-Iran. Deze leken geen enkele (of misschien zelfs eerder een tegengesteld) effect te hebben op het gedrag van Iran. Naar zijn mening zijn de enige factoren die in principe in staat zijn om de Iraanse *cost-benefit calculus* in de toekomst te beïnvloeden, de volgende: *lagere olie-prijzen* (die zouden kunnen leiden tot sociale protesten ten aanzien van het regime in Teheran – iets wat zich mogelijk recent reeds voordeed) *en veiligheidsgaranties vanwege Washington*. Niettemin nuanceert Sauer onmiddellijk zijn stellingname; wat ook de politieke constellatie in Iran moge zijn, het lijkt erop dat de elite vastberaden is om niet-civiele nucleaire capaciteiten te ontwikkelen (p. 123-124). Men zou hier zelfs aan kunnen toevoegen dat het wel lijkt alsof het 'kernkabinet van de wereld' weinig tot geen relevantie heeft ten aanzien van de situatie op het terrein in Iran. Dit op zich roept verregaande existentiële vragen op over het belang en de toekomst van de VN Veiligheidsraad.



UN Photo/Evan Schneider Photo 190586

De toegevoegde waarde van deze publicatie tot de bestaande literatuur kan gesitueerd worden in zowel de domeinen van de *Global Governance* en de *Foreign Policy Analysis*.

Vanuit het perspectief van de *Global Governance*-literatuur, is het eerder eigenaardig te noemen dat de bestaande literatuur weinig ten gronde ingaat op de activiteiten van de Veiligheidsraad, nochtans hét hoogste orgaan in de internationale orde als het gaat om vraagstukken over vrede en veiligheid. Verscheidene auteurs in dit boek benadrukken dat de VN Veiligheidsraad veranderd is, zeker in vergelijking met het tijdperk van de Koude Oorlog, maar ook wanneer men het vergelijkt met 1991-92. De relatieve machtsverschuiving ten voordele van China en

Rusland (maar ook wat andere aspirerende Veiligheidsraad-leden betreft zoals India en Brazilië) vertaalt zichzelf uiteraard ook in de wijze waarop veiligheidsvraagstukken in de schoot van dit orgaan behandeld worden. Langs de andere kant is er ook goed nieuws; de huidige Veiligheidsraad slaagt er veel beter dan voorheen in om de effectiviteit van peacekeeping operaties op een aanvaardbaar niveau te houden, al blijft er nog steeds veel werk aan de winkel. Een ander fenomeen is dat de Veiligheidsraad in toenemende mate haar eigen werk delegeert naar werkgroepen en allerlei sanctiecomités. Hoewel dit begrepen kan worden als een manier via welke de leden trachten om te gaan met de toenemende werkdruk en de complexiteit van vraagstukken, werpt deze trend ook enige belangrijke vragen op zoals het gebrek aan transparantie. Luk Van Langenhove breekt in het verlengde hiervan een lans om *regionale organisaties ook een rol te laten spelen*, wat op zich misschien zelfs zou kunnen bijdragen tot een meer representatief lidmaatschap (p. 172). Het blijft evenwel onduidelijk hoe zo iets concreet gerealiseerd kan worden. Tine Vandervelden ontwikkelt een interessant overzicht van de vele valkuilen in het debat over de hervorming van de VN Veiligheidsraad. In het verlengde hiervan biedt ambassadeur Johan Verbeke zijn eigen persoonlijke visie aan over een 'mogelijke toekomstige Veiligheidsraad'. Naar zijn mening zou de positie van de P-5 (d.w.z. de vijf permanente leden; China, Frankrijk, de Russische Federatie, de Verenigde Staten van Amerika, en het Verenigd Koninkrijk) onaangetast moeten blijven. Dat is een opmerkelijk standpunt aangezien men ook zou kunnen tegenwerpen dat de Veiligheidsraad tegenwoordig een 'dinosaurus' is die de geopolitieke machtsverhoudingen aan het einde van de Tweede Wereldoorlog weerspiegelt, en niet langer het mondiale geopolitieke krachtenveld aan het begin van de 21ste eeuw weergeeft. Is er dan geen plaats voor opkomende landen zoals India, Brazilië, Zuid-Afrika, enzovoort? Toch wel. In de visie van Verbeke zou het lidmaatschap van de Veiligheidsraad uitgebreid moeten worden met *landen die een (semi-)permanent lidmaatschap kunnen opeisen*, en dit gelegitimeerd doordat ze verkozen zouden worden in die positie *via de open markt van democratische verkiezingen in de Algemene Vergadering van de VN*. Merk op dat Verbeke in deze geen concrete namen noemt van landen die wel of niet in de Veiligheidsraad moeten zetelen, dat is een beslissing die genomen zou moeten worden door de Algemene Vergadering in New York. Naast de bestaande P-5 zouden er dus 18 (in plaats van de huidige 10) verkiesbare posities in de Veiligheidsraad zijn, waarvan ongeveer de helft semi-permanent zou kunnen worden (p.163). Dit voorstel is op zijn minst



interessant te noemen. Het is *realistisch* in de zin dat het uitgaat van het besef dat de huidige P-5 zich te allen prijze zullen verzetten tegen een uitholling van hun huidige positie, in het bijzonder kan hier gedacht worden aan Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Het voorstel is ook *pragmatisch* in de zin dat het de opkomende landen kansen biedt zonder zelf uitspraken te doen over welk land concreet moet zetelen. Bovendien zou het een stuk *geopolitieke flexibiliteit* in de Veiligheidsraad introduceren. Wie weet welke landen in 2050 de opkomende en de neergaande machten zullen zijn, wellicht zullen dat er andere zijn dan die landen waar vandaag hele bibliotheken over vol geschreven worden. Vanuit dit 'Verbeke-mechanisme' zouden stemmingen in de Algemene Vergadering zich dus automatisch – zij het wellicht met enige vertraging – vertalen naar een aanpassing van de geopolitieke machtsverhoudingen in de schoot van de Veiligheidsraad. Een ander belangrijk vraagstuk is overigens dit van de samenwerking tussen de Veiligheidsraad en de veiligheidspolitiek van de EU en de NAVO. Respectievelijk Sven Biscop en Ann Pauwels wijden hier hun analyses aan. Dit zijn echter zulke belangrijke vraagstukken dat ze gerust op zich voorwerp kunnen zijn van toekomstige dieptestudies in de *Global Governance*-literatuur.

Vanuit het perspectief van de *Foreign Policy Analysis* kan gesteld worden dat slechts een beperkt aantal bestaande publicaties een inzicht trachten te bieden in de nationale posities die ingenomen worden door de (niet-)permanente leden in de Veiligheidsraad. Hier bestaat uiteraard een goede verklaring voor. De overgrote meerderheid van het overleg in dit orgaan vindt plaats achter de schermen. De posities van vele leden van de Veiligheidsraad worden beïnvloed door hun respectieve geopolitieke overwegingen, maar ook door hun interne 'nationale politiek'. Edith Driessens ontwikkelt in deze een originele benadering; de zoektocht naar een EU-perspectief binnen de VN Veiligheidsraad. Zij doet dit door gebruik te maken van het relatief onderbenutte concept *actorness*. Handelen landen zoals België of Italië als nationale of Europese *agents* in de Veiligheidsraad? Het Realisme is volgens haar niet in staat om een inzicht te bieden in de 'EU integratie-filters' die opereren binnen het kernkabinet van de wereld. De zogenaamde *artikel 19-briefings* die de Europese leden van de Veiligheidsraad verzorgen ten aanzien van hun EU-collega's zijn uniek indien men ze bekijkt vanuit het prisma van de Verenigde Naties. Niettemin blijft toch de vraag hoe P-5-landen zoals het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk in de toekomst zullen opereren. Misschien zullen ze zich enkel *goede Europese leerlin-*

gen tonen indien en wanneer dit hun nationaal belang dient? Als dat het geval zou zijn, dan zou men kunnen stellen dat het Realisme uiteindelijk toch nog altijd de overhand haalt in het verklaren van *high politics*-vraagstukken.

Tot slot mag gesteld worden dat dit boek oorspronkelijk is in de zin dat het tracht 'achter de schermen te kijken', zeker wat de casus van het Belgische lidmaatschap van de Veiligheidsraad betreft in 2007-2008. Het zou overigens een idee zijn om dit soort van studies in de toekomst te repliceren bij andere cases van (niet-)permanente leden van de Veiligheidsraad, en dit op een nog meer systematische wijze. Geleidelijk aan zou zich zo een 'historisch geheugen' kunnen ontwikkelen van de evolutie van de Veiligheidsraad vanuit het perspectief van de actoren die betrokken waren bij de besluitvorming achter de schermen en in de formele sessies. Dergelijke *snapshots* in serie zouden zowel praktijkbeoefenaren als academici nieuwe inzichten kunnen bieden in de verdere ontwikkeling van het 'kernkabinet van de wereld'.

Dr. David CRIEKEMANS
Universiteit Antwerpen²

* *
*

Mevrouw de aanklager. Oog in oog met de grootste misdadigers van deze tijd en de cultuur van de straffeloosheid. Een terugblik

Carla del Ponte (met medewerking van Chuck Sudetic)
De Bezige Bij
ISBN: 9789023429050
Vertaling: Frits van der Waa
(Oorspronkelijke titel: *La Caccia*)

**In Italy for 30 years under the Borgias they had
warfare, terror, murder, and bloodshed,
but they produced Michelangelo, Leonardo da
Vinci, and the Renaissance.
In Switzerland they had brotherly love – they had
500 years of democracy and peace,
and what did that produce? The cuckoo clock.**

Harry Lime (rol van Orson Welles) in
The Third Man van Carol Reed



De krant De Standaard maakte op het einde van 2009 een overzicht van de belangrijkste trends van het eerste decennium van de eenentwintigste eeuw en lijstte terecht de uitbouw van de internationale rechtspraak en de strijd tegen de straffeloosheid op in hun overzicht.³ De laatste tien jaar trad het Internationaal Strafhof in werking, werden de tribunalen van Cambodja, Sierra Leone en Libanon opgericht en gingen de tribunalen van Rwanda en Joegoslavië op volle kracht draaien. Het gezicht van dit streven naar straffeloosheid was voor lange tijd de Zwitserse Carla Del Ponte. Tussen augustus 1999 en januari 2008 was zij hoofdaanklager van het Joegoslavië-tribunaal. Niet zozeer de functie op zich maar vooral de gebetenheid waarmee Del Ponte haar strijd aanging, haalde vaak de media. In 2006 verscheen hierover de documentaire *Carla's List* van regisseur Marcel Schüpbach, in 2008 gevolgd door het in Nederlandse vertaling 556(!) bladzijden tellende relaas van haar opgemerkte strijd tegen de internationale straffeloosheid.



UN Photo/Ky Chung Photo 57414

Carla del Ponte (1947) groeit op in Bignasco in het Italiaanssprekende Zwitserse kanton Ticino als tweede van vier kinderen. Als jong meisje reist ze elke week met de trein naar Locarno voor haar pianoles. Haar oudste broer Flavio komt er echter al snel achter dat er vlak bij het huis van de pianolaar een dierentuin is, en naast de dierentuin een medisch laboratorium waar ze levende adders verzamelen om antivenine, een tegengif voor slangenbeten te maken. Voor elke slang die binnengebracht wordt in

het laboratorium wordt vijftig Zwitserse frank betaald. Al gauw wordt dan ook een winstgevend handeltje opgezet, maar niet zonder gevaar, omdat de slangen levend dienen afgeleverd te worden en de ouders in het ongewisse dienen te blijven. De adderjacht is een prima metafoor voor de latere loopbaan van Del Ponte. Niet toevallig verwijst de oorspronkelijke Italiaanse titel van het boek hier naar ('de jacht'). Zelfs zegt ze op het einde van het boek dat ze na al die jaren nog altijd meer slangenjager dan jurist is (p.532).

Del Ponte gaat rechten studeren en verzeilt in de advocatuur. Dit werk begint haar echter te vervelen en na enkele jaren wordt ze in 1980 onderzoeksrechter in Lugano, een stad gelegen aan de verkeersader die Genève en Zurich met Milaan, Venetië en Rome verbindt. Of met andere woorden, het Italiaanse deel van Zwitserland waar Zwitserse bankiers de Siciliaanse maffia met hun geldzaken helpen. In die jaren werkt ze mee aan vele beruchte onderzoeken. Het meest bekende is de zaak rond de mysterieuze moord op Roberto Calvi, voorzitter van de op een na grootste bank van Italië, *Banco Ambrosiano*, die connecties had met het Vaticaan en de Siciliaanse maffia. Calvi ging de geschiedenis in als de 'bankier van God'. In een van vele financiële witwaszaken werkt ze samen met een Italiaanse collega die een maffiaonderzoek leidt. Dit is niemand minder dan Giovanni Falcone, die in 1992 door de maffia vermoord zou worden. De samenwerking met Falcone en diens dood, maken een diepe indruk op Del Ponte. Tijdens deze periode ontdekt ze ook dat niet iedereen overtuigd is van het belang van de strijd tegen straffeloosheid. Ze botst met het welbekende bankgeheim van haar geboorteland en nog meer met de valse indruk dat invloedrijke mensen haar in haar strijd zullen helpen. Zelf noemt ze het haar strijd tegen de *muro di gomma*, de muur van rubber, de afwijzing die verpakt is zodat ze er niet langer uitziet als een afwijzing. Een muur waar je niet meteen tegen te pletter loopt, maar meeveert om je uiteindelijk toch tegen te houden. Die *muro di gomma* is het leidmotief doorheen dit sprankelende boek. In 1994 wordt Del Ponte procureur-generaal van Zwitserland. De aanpak van de georganiseerde misdaad blijft haar belangrijkste prioriteit. Ze richt haar pijlen op Raúl Salinas, broer van voormalig president van Mexico, Carlos Salinas wegens drugshandel en voormalig premier van Pakistan Benazir Bhutto wegens corruptie. In 1999 krijgt ze telefoon van secretaris-generaal van de Verenigde Naties Kofi Annan met de vraag om hoofdaanklager te worden van het Joegoslavië-tribunaal in Den Haag en het Rwanda-tribunaal in Arusha. Hiermee wordt ook het eerste hoofdstuk afgesloten.



In de volgende twaalf hoofdstukken gaat Del Ponte dieper in op haar periode in Den Haag en Arusha. Het boek is geschreven met een vlotte, maar wel een inktzwarte pen. Voor haar moeten er koppen rollen, en niet de kleine garnalen, maar de hoofdschuldigen: Milošević, Karadžić, Mladić en Gotovina. En zoals we weten, verliep dit uitermate moeizaam. Het moge duidelijk zijn dat er Italiaans bloed door haar aderen stroomt en dat Del Ponte weinig affiniteit vertoont met haar terughoudende, ietwat brave landgenoten. Een pluim dan ook voor de vertaler, Frits van der Waa, die op gepaste tijdstippen enkele Italiaanse woorden in de tekst laat staan. Het geeft de tekst extra charme. Maar telkens weer is daar dus die *muro di gomma* waar ze tegen aanloopt. Van financiers van de maffia tot Zwitserse bankiers en politici, van staatshoofden als George W. Bush en Jacques Chirac tot bureaucraten in regeringskantoren en verschillende departementen van de Verenigde Naties en, op het einde van haar tijd als aanklager, van Europese ministers van Buitenlandse Zaken die bereid lijken Servië op te nemen in de Europese Unie, terwijl politieke leiders, de politie en het leger van Servië een vrijhaven bieden aan mannen die verantwoordelijk zijn voor het ombrengen van duizenden burgers. De enige manier die Del Ponte kent om die *muro di gomma* te doorbreken en de gerechtigheid te dienen is haar wil te doen gelden, voortdurend en met volharding. Del Ponte haalt in haar boek dan ook uit naar filosoof Arthur Schopenhauer, bekend om zijn vrouwonvriendelijke uitspraken.⁴ Schopenhauer stelde ondermeer dat de voornaamste onvolkomenheid van de vrouwelijke natuur een tekort aan rechtvaardigheidsgevoel is. Voor Del Ponte is de oplossing niet *rustige vastheid* (dixit Herman Van Rompuy), maar *vleesgeworden vasthoudendheid* (zo omschreef Falcone haar in een kranteninterview).

In het derde hoofdstuk wordt de genocide in Rwanda van 1994 besproken en de eerste zaken aan het tribunaal voorgelegd. Hoofdstukken zeven (periode 2000-2001) en negen (2002-2003) worden verder aan Rwanda gewijd. Met de hulp van Interpol weet men vier Rwandezen te traceren die ervan verdacht worden, te hebben deelgenomen aan de genocide en later naar Europa zijn gevlucht. Een simultane operatie vindt plaats op 12 juli 2001, op drie verschillende locaties. In Zwitserland wordt Emmanuel Rekundo, een voormalig Rwandese legerpredikant, gevangen. In België arresteert de politie voormalig minister van Financiën Emmanuel Ndindabahizi en in Nederland wordt Simon Bikindi, een populaire muzikant, opgepakt. Een vierde arrestatie in Italië gaat echter niet door. Athanase Seromba, een rooms-katholiek priester, duikt immers onder en Rome wenst zijn arresta-

tie niet toe te staan. Del Ponte probeert ondermeer steun te zoeken bij Italiaans premier Silvio Berlusconi. In oktober 2001 zegt Berlusconi tijdens een onderhoud zijn steun aan een arrestatie toe maar neemt Del Ponte toch even apart voor een privé-babbel. Daarbij rakelt de premier haar vroegere steun aan Italiaanse rechters op die politieke leiders wensten voor corruptie aan te klagen. "U hebt die Italiaanse rechters geholpen, en het zijn communisten. Het zijn roden, ze hebben geen bewijzen. Ze zuigen dingen uit hun duim ... Waarom hebt u hen geholpen? Het moet ophouden ..." (p. 280). Uiteindelijk wordt Seromba naar Arusha overgebracht en veroordeeld tot vijftien jaar gevangenisstraf. Eind 2002 opent het Internationaal Strafhof eindelijk de deuren en denk Del Ponte er aan om van baan te veranderen. Ze begint te lobbyen voor de functie van hoofdaanklager. De job gaat echter naar Luis Moreno-Ocampo. In diezelfde periode beginnen Pierre Prosper, buitengewoon ambassadeur voor oorlogsmisdaden van de Verenigde Staten en Jack Straw, minister van Buitenlandse Zaken van het Verenigd Koninkrijk signalen door te sturen dat Del Ponte niet herbenoemd zal worden als hoofdaanklager voor het Rwanda-tribunaal en zich enkel op Joegoslavië dient te focussen. Ook het regime in Rwanda begint een campagne tegen Del Ponte. Struikelblok is het onderzoek dat Del Ponte en haar team opzetten tegen het Rwandese regime (het 'speciaal onderzoek') en waar ze steun voor vragen bij president Paul Kagamé. Dit verzuurt echter sterk de relatie tussen Del Ponte, Rwanda en haar Westerse bondgenoten. In 2003 wordt haar mandaat bij het Joegoslavië-tribunaal voor vier jaar verlengd, maar neemt Hassan Bubacar Jallow de functie over van hoofdaanklager van het Rwanda-tribunaal.

In hoofdstuk twee schetst Del Ponte kort de historie rond de Balkanoorlogen en het belang van de oprichting van een tribunaal om zich over de mensenrechtenschendingen tijdens deze oorlogen te buigen. Ze staat ook stil bij de controversiële NAVO-bombardementen op Servië die in 1999 werden uitgevoerd. Zelf wenst ze graag een onderzoek en eventueel ook een aanklacht tegen de NAVO en haar lidstaten in te stellen. Ze merkt echter al snel op dat ze hiermee tegen de grenzen van het politieke universum was aangelopen waarin het tribunaal geacht werd te functioneren. Het overgrote deel van de andere hoofdstukken in het boek worden verder gewijd aan de onderzoeken in verband met de oorlogen in de Balkan. Hoofdstuk vier behandelt de jacht op Slobodan Milošević en zijn uiteindelijke overlevering aan het Joegoslavië-tribunaal. Bij één van haar bezoeken aan Belgrado wordt Del Ponte meteen duide-



lijk gemaakt dat haar jacht op Milošević op het nodige verzet stuit. Op één van de reclameborden langs de snelweg die de luchthaven van Belgrado met het stadscentrum verbindt, staat met grote letters: *Karla Puttana*. Een kilometer verder, treft ze een gelijkaardig bord aan. Met Koštunica botert het niet zo goed en opnieuw botst ze veelvuldig op de *muro di gomma*. Keer op keer beloven de Servische autoriteiten haar bijvoorbeeld dat Milošević, Karadžić en Mladić nu toch echt gearresteerd zullen worden, maar het gebeurt echter nooit. Dit is een buitengewoon frustrerende gang van zaken. Del Ponte is bijna opgelucht als er een keer iemand openlijk zegt waar het op staat zoals de Joegoslavische minister van Justitie Petar Jojić die in mei 2000 op haar keurige verzoek tot medewerking reageert met een brief geadresseerd 'Aan de Hoer Del Ponte, Zelfbenoemde Aanklager, Misdadig Tribunaal Den Haag'. Wat volgt, is een tirade van vijftientig bladzijden.

De terminologie waarin ze spreekt over politici en militairen in de Balkan is dezelfde die in Italië gebruikelijk is wanneer men het over de maffia heeft. Het is duidelijk dat Del Ponte geen geboren diplomaat is. In haar boek vergelijkt ze George Tenet met een Siciliaanse zware jongen. Het gaat er dan ook ruw aan toe tijdens haar onderhoud met het hoofd van de CIA, op één van haar vragen om medewerking, bijt Tenet haar toe: "Hoor eens, mevrouw, wat u vindt kan me geen zak schelen" (p. 24). Het boek staat vol met dit soort anekdotes. Een nogal komisch voorval is het onderhoud van Del Ponte met Zoran Djindjić, de toenmalige eerste minister van de Joegoslavische federatie, op de luchthaven van Schiphol in maart 2001. Bij gebrek aan een vergader ruimte stelt Djindjić voor om de bodyguards weg te sturen en ongedwongen een eindje te gaan wandelen. Wandelend tussen het publiek van de *duty free*-winkels vertelt Djindjić haar dat de arrestatie van Milošević ophanden is, terwijl Koštunica, op dat moment president van de federatie, erbuiten wordt gehouden. Tien dagen later wordt Milošević inderdaad gearresteerd. Ze behaalt met de steun van Djindjić zo haar grootste succes. Milošević wordt overgebracht naar de gevangenis van Scheveningen en Del Ponte start haar zaak tegen de voormalige Servische leider. Del Ponte had in de voorafgaande weken haar uiterste best gedaan om te voorkomen dat de Amerikanen kredieten aan Belgrado zouden toezeggen zonder dat Milošević opgepakt en uitgeleverd was. Het beslissende gesprek met de Amerikaanse minister van Buitenlandse zaken, Colin Powell, vindt plaats in Brussel en duurt precies drieënhalve minuut. In een helse rit vanuit Den Haag naar Brussel oefent ze haar betoog en wordt de tijd gechronometreerd. Drie minuten en

vijfenvertig seconden. Nee, opnieuw. Telkens opnieuw wordt de tekst doorgenomen en gaan de seconden eraf. Powell begrijpt haar en houdt woord. Del Ponte's interventie leidt echter tot een pijnlijke aanvaring met secretaris-generaal Kofi Annan, die haar per brief verwijt zich met zaken te bemoeien die buiten haar juridische bevoegdheid vallen. Deze tactiek lijkt echter vrij succesvol te zijn. Op 14 januari 2005 maakt Michael Polt, de Amerikaanse ambassadeur in Servië en Montenegro, bekend dat Washington zijn hulp drastisch inperkt en technische adviseurs zal terugtrekken. Twee weken later stelt Oli Rehn, Europees commissaris voor Uitbreiding dat Belgrado's weigering om met het Joegoslavië-tribunaal samen te werken, verdere onderhandelingen bemoeilijkt. Plots komen van overal in Servië voortvluchtige verdachten. Tussen december 2004 en april 2005 worden niet minder dan veertien oorlogsmisdadigers uitgeleverd.

Het proces tegen Milošević verzandt in een juridisch getouwtrek en de nodige verdragingen. Uiteindelijk loopt de zaak Milošević volledig op een sisser af wanneer hij na vier jaar hoorzittingen sterft. In maart 2003 wordt Djindjić vermoord en verliest Del Ponte haar belangrijkste medestander in de regio. Del Ponte wordt geweerd door de Servische regering van de begrafenis. Goran Svilanović, minister van Buitenlandse Zaken, laat weten dat ze bij elke Servische grensovergang zou worden behandeld als *persona non grata*. In verschillende andere hoofdstukken wordt verder in gegaan op de zoektocht naar Karadžić en Mladić. Lezenswaardig is ook hoofdstuk tien dat hoofdzakelijk over Kroatië gaat en dan vooral de jacht op Ante Gotovina die uiteindelijk in december 2005 op het Spaanse eiland Tenerife wordt opgepakt.

Del Ponte is verweten dat zij teveel tegelijk wilde en te bruusk tegen politici en diplomaten optrad. Haar aanvaring met Kofi Annan toont dit aan. Haar toon is direct en hard, en niet wat men in diplomatieke kringen verwacht. Maar de *appeasement* houding van de diplomaten heeft weinig opgeleverd. Daar staat Del Ponte heel sterk. Haar rapport oogt vrij indrukwekkend. Vanaf de oprichting tot haar vertrek heeft het Joegoslavië-tribunaal 161 mensen gedagvaard, uit alle partijen in het conflict. Del Ponte heeft zelf 62 tenlasteleggingen ondertekend en onder haar bewind werden 91 verdachten aangehouden. Haar neiging om alle zaken tegelijk aan te pakken en het hanteren van de botte bijl heeft daarentegen waarschijnlijk wél contraproductief uitgepakt. Ze oogt edelmoedig om te pogen alle oorlogsmisdadigers achter slot en grendel te krijgen maar worden hiermee de wonden ge-



heeld? Het lijkt Del Ponte vooral te doen om het kat- en muisspel. Eenmaal de prooi gevangen, lijkt ze haar interesse te verliezen. Het minst overtuigend is ze over Rwanda. In beginsel heeft ze gelijk dat het hof niet alleen Hutu's maar ook Tutsi's moest aanklagen, om te voorkomen dat er een 'gerechtigheid van de overwinnaars' ontstond. Maar ze heeft niet de indruk veel te begrijpen van de problemen van de wederopbouw van een door burgeroorlog totaal vernietigde samenleving. Voor de realiteit van de burgeroorlog, waarin geen absoluut gelijk bestaat, is in haar juridische discours geen plaats. Zelf geeft ze aan dat ze fouten heeft gemaakt, maar erg overtuigend klinkt het allemaal niet. Ze durft niet echt diep in haar ziel te kijken en zichzelf in vraag te stellen. Volgens haar is het glas eerder half leeg maar dit komt hoofdzakelijk doordat Karadžić en Mladić nog steeds op vrije voeten zijn. De eerste wordt pas gesnapt in juli 2008. Nog voor het verschijnen van de oorspronkelijke versie van dit boek. Mladić daarentegen is tot op de dag van vandaag nog steeds voortvluchtig.

De oorspronkelijke versie van dit boek veroorzaakte bij publicatie de nodige controverse, net als het boek van Del Ponte's voormalige woordvoester Florence Hartmann.⁵ Er ontstond de nodige commotie rond passages uit hoofdstuk elf waarin beweerd wordt dat er bewijzen zijn dat Kosovaarse Albanezen mensen voor de illegale orgaanhandel ontvoerden. Dit werd ontkend door de Kosovaarse en Albanese eerste ministers Hashim Thaci en Sali Berisha. Human Rights Watch trad Del Ponte bij. In een officieel communiqué door het Joegoslavië-tribunaal werd gesteld dat er niet voldoende bewijs was om Del Ponte's beschuldigingen hard te maken. In tussentijd was Del

Ponte door Zwitserland aangesteld als ambassadeur in Argentinië en werd haar gevraagd geen verdere verklaringen hierover af te leggen. Een ietwat vreemde carrièrewending als u het mij vraagt.

Francis BAERT
 UNU-CRIS & Universiteit Gent

Noten

- 1 Met dank aan Pascale Vanorre.
- 2 David Criekemans doceert 'Belgisch en Vergelijkend Buitenlands Beleid' aan de Universiteit Antwerpen, en 'Geopolitiek' aan respectievelijk de Koninklijke Militaire School in Brussel en het International Centre for Geopolitical Studies in Genève. Hij is tevens als Senior Onderzoeker 'Europese en Mondiale Verhoudingen' verbonden aan het Steunpunt Buitenlands Beleid.
- 3 Bart BEIRLANT, "De kans is reëel dat Mladic gepakt wordt", *De Standaard*, 26-27 december, 2009, pp.48-49.
- 4 Arthur SCHOPENHAUER, *Er is geen vrouw die deugt*, Amsterdam: de Arbeiderspers, 1993.
- 5 Journaliste Florence Hartmann versloeg de Balkanoorlogen voor de Franse krant *Le Monde* en werkte jarenlang als woordvoester van Carla Del Ponte. Hartmann wordt ervan beschuldigd interne en vertrouwelijke documenten van het Joegoslavië-tribunaal gebruikt te hebben voor het schrijven van haar boek *Paix et châtement* en een artikel Vital Genocide Documents Concealed voor het Bosnian Institute. Ze werd door het tribunaal gedagvaard op beschuldiging van minachting van het tribunaal. Op 14 september 2009 werd ze veroordeeld tot een boete van zeventuizend euro. Hartmann tekende hierop hoger beroep aan. Bronnen: *De Morgen*, 30 oktober 2008; *De Morgen*, 15 september 2009; *Contempt of Court Proceedings. Florence Hartmann*; http://www.icty.org/x/cases/contempt_hartmann/cis/en/cis_hartmann_en.pdf, geconsulteerd op 29 december 2009. ■



Klimaat op de agenda! Kopenhagen

Het zal u vast niet zijn ontgaan dat van 7 tot 18 december in Kopenhagen een historische conferentie plaatsvond die zich bezig hield met het probleem van de klimaatverandering en met het overeenkomen van maatregelen om de gevolgen ervan enigszins binnen de perken te houden.

110 Staatshoofden en Regeringsleiders en zo'n 15.000 vertegenwoordigers van regeringen, NGO's, de privé sector en wetenschappelijke Instellingen namen er aan deel.

“De prijs van het antwoord op klimaatverandering wordt met het verstrijken van de tijd progressief hoger; we moeten nu handelen” zei Rajendra Pachauri, voorzitter van het *Intergovernmental Panel on Climate Change*, bij de opening van de conferentie.

In dit nummer van WERELDBEELD vindt U een kritisch bespreking van deze Conferentie van de hand van Jan De Mulder.

De organisatie voor hulp aan Palestijnse Vluchtelingen: 60 jaar

Op 8 december werd binnen en buiten de VN de oprichting herdacht van UNRWA: de *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Middle East*, bij AV Resolutie 302 van 8 december 1949. Daarmee organiseerde de Algemene Vergadering de hulp aan de “personen die in Palestina leefden tussen juni 1946 en mei 1948, die zowel hun huis als hun bron van inkomsten zijn kwijtgeraakt als gevolg van het Arabisch-Israëliësch conflict in 1948 ... en aan de nakomelingen van deze personen.”

(Het VN-Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen is hier dus uitdrukkelijk *niet* bevoegd en het Vluchtelingenverdrag van 1951 is *niet* op deze mensen van toepassing).

Over hun aantal lopen de schattingen uiteen, maar de Verenigde Naties gaan uit van 726.000 oorspronkelijke vluchtelingen, met hun afstammelingen. UNRWA biedt nu hulp aan 4,6 miljoen vluchtelingen.

Zij leven in 59 vluchtelingenkampen in de Palestijnse Gebieden, Jordanië, Libanon, Egypte, Syrië en Irak. Alleen in Jordanië hebben ze burgerrechten.

UNRWA telt ruim 29.000 medewerkers, meest Palestijnen; het budget bedroeg in 2008 541,8 miljoen dollar, afkomstig van vrijwillige bijdragen van VN-Lidstaten en van de Europese Unie en andere regionale organisaties.

Op 21 januari werd de Italiaan **Filippo Grandi** door de Secretaris-Generaal benoemd tot Directeur-Generaal van UNRWA; hij vervangt de Amerikaanse Karen Koning-AbuZeyd, die de organisatie verliet op 31 december, na tien jaar dienst in de Gazastrook.

Grandi was vice-Directeur-Generaal; in deze post wordt hij opgevolgd door de Amerikaanse Margot Ellis, eerder plaatsvervangend Administrateur van UNAIDS.

Karen AbuZeyd had ter gelegenheid van haar afscheid het volgende commentaar:

Als taak had dit Agentschap: het lenigen van de humanitaire gevolgen van de onteigening van zo'n driekwart miljoen ontheemde Palestijnse vluchtelingen die ten gevolge van de oorlog in het Midden Oosten in 1948 gedwongen waren om hun huizen te verlaten en hun voorvaderlijke grond te ontvluchten.

Al twintig jaar later genereerde de Zesdaagse oorlog een nieuwe uitbarsting van geweld en gedwongen verplaatsingen die culmineerde in de bezetting van Palestijns gebied. Op dit ogenblik beheerst een angstig soort ballingschap het lot van de Palestijnen en van de Palestijnse vluchtelingen. De bezetting van Palestijns gebied gaat nog altijd door, er is geen Palestijnse Staat en de mensenrechten en fundamentele vrijheden waarop Palestijnen volgens het internationaal recht aanspraak hebben bestaan gewoon niet.

De bezetting, nu veertig jaar oud, raakt meer en meer verward in schendingen van mensenrechten en van internationaal recht. Politici hebben de macht in handen om een eind te maken aan de tegenslagen die de Palestijnen ondergaan. Maar de gevolgde procedure was, op zijn best, iets te doen aan de details van de bezetting – een checkpoint hier, een zak cement daar – of, op zijn ergst, de andere kant op te kijken, de maatregelen tegen de Palestijnen te laten gebeuren of zelfs te steunen.

Vanuit mijn positie als het Hoofd van UNRWA, met de



opdracht om de Palestijnse vluchtelingen te beschermen en bij te staan, is het bijzonder ergerlijk dat de overheersende benadering faalt – of zelfs weigert – om aan het vluchtelingenprobleem de aandacht te schenken die het verdient. Geurende deze zestig jaar is ‘onteigening’ steeds meer verdwenen uit de focus van de vredesinspanningen. De kern vanwaar vrede zou moeten beginnen is afwezig van de internationale agenda, terzijde geschoven als een van de ‘final status’ onderwerpen, een van de punten die thuishoort in een later stadium van het vredesoverleg. Maar terwijl Palestijnen overal in de West Bank worden uitgedreven, terwijl Palestijnen in Oost-Jeruzalem uit hun huizen worden verdreven, heb ik een eenvoudige vraag.

Wordt het geen tijd voor diegenen die bezig zijn met het vredesoverleg om eindelijk eens de wil en de moed op te brengen om het probleem van de Palestijnse vluchtelingen aan te vatten?

Op deze betreurenswaardige zestigste verjaardag van UNRWA, de organisatie die ik over minder dan een maand ga verlaten, zou ik de discussie opnieuw willen concentreren op de ‘displaced’ en de ‘dispossessed’, en de vluchtelingen plaatsen in het centrum van de vredesinspanningen. Vergis U niet: geen enkel conflict in de moderne tijd werd opgelost, geen duurzame vrede bereikt, zonder dat, en tot dat, de stemmen van de slachtoffers werden gehoord, hun verlies werd erkend, en de onrechtvaardigheden waaraan ze werden blootgesteld werden rechtgezet.

Precedenten in recente vredesonderhandelingen en de methodes van hedendaagse conflictoplossing, bevestigen dat het geven van een hoge prioriteit aan het vinden van oplossingen voor onteigeningen en verdrijving en voor de ellende van vluchtelingen een noodzaak, een internationale verplichting, en een humanitaire opdracht is.

De Israëlisch-Palestijnse confrontatie is op een unieke manier complex. Van haar miljarden dimensies, die allemaal de aandacht verdienen, is de onopgeloste zaak van de vluchtelingen er een die het diepst verbonden is met de onzekerheden van de situatie in de regio, en met het persistente karakter van het conflict. Het aanpakken ervan is daarom een conditio sine qua non voor de voortgang naar een onderhandelde oplossing. Een falen om het vluchtelingenprobleem onder ogen te zien, en het voortdurend aan de kant schuiven ervan heeft er alleen toe bijgedragen dat de betekenis van de vluchtelingen als stakeholders met een groot belang in het bereiken en bewaren van vrede werd opzij geschoven. Dat heeft velen achtergelaten met een gevaarlijk cynisme over het vredesproces, en op die manier in de kaart gespeeld van hen die tegen die vrede gekant zijn.

Vanaf 18 januari heeft UNRWA een Bureau in Brussel, met aan het hoofd Mevrouw Virginia Villar Arribas (<v.villar-arribas@unrwa.org>).

Het voorzitterschap van de 65ste zitting van de Algemene Vergadering

Op 14 december werd door de leden van de Groep van Westerse en andere landen hun kandidaat voorgesteld voor het Voorzitterschap van de 65e Zitting van de Algemene Vergadering.

Omdat de Veiligheidsraad, naast de vijf permanente leden, dient te zijn samengesteld op basis van een ‘billijke geografische spreiding’ is informeel overeengekomen dat bij de niet permanente leden er steeds twee zijn uit West Europa, een uit Oost Europa, twee uit Latijns Amerika en vijf uit de Afrikaanse en Aziatische landen.

Het zijn immers de verschillende regionale groeperingen binnen de Algemene Vergadering die hun kandidaten voor een niet-permanente zetel (twee jaar) voorstellen.

De Afrikaanse groep telt 51 Lidstaten, de Aziatische 54, de Oost-Europese 23, de Latijns Amerikaanse en Caribische Staten 33, en de Groep van West-Europese en Andere Staten 29.

Dit jaar was er voor de West Europese groep één vacature, en waren er twee kandidaten.

De keuze ging tussen onze landgenoot Louis Michel, gewezen Minister van Buitenlandse Zaken en EU-Commissaris voor Ontwikkelingssamenwerking, en Joseph Deiss, gewezen Minister van Buitenlandse Zaken van Zwitserland.

De keuze viel uiteindelijk op Deiss. De officiële verkiezing, door de leden van de Algemene Vergadering, zal in mei-juni plaats hebben.

Het gaat hier om een hoofdrol in de Organisatie, die een jaar duurt.

De Voorzitter leidt de debatten van de Algemene Vergadering en haar Commissies, en heeft eigenlijk vooral een procedurele functie. Maar in bepaalde situaties kan hij een belangrijke politieke of diplomatieke rol spelen. Zo kan hij bepaalde onderwerpen benadrukken, en er een werkgroep voor oprichten (de financiële crisis) of een oproep richten tot be-



paalde landen om zich neer te leggen bij resoluties van de Algemene Vergadering (de huidige Voorzitter, Treki, in een oproep aan Palestina en Israël om zich te houden aan de resolutie van de Algemene Vergadering waarbij het 'Goldstone Rapport', over de oorlog in Gaza, werd goedgekeurd.

België en het Internationaal Gerechtshof

*Een tweede zaak met België als partij:
België v Zwitserland*

Op 21 december 2009 werd door België bij het Internationaal Gerechtshof in Den Haag een zaak aangehangig gemaakt tegen Zwitserland.

Het betreft een geschil dat tussen beide landen gerozen is over de interpretatie en de toepassing van het *Verdrag van Lugano inzake de Bevoegdheid inzake en de Tenuitvoerlegging van Vonnissen in Burgerlijke en Handelszaken* van 16 september 1988, en over de uitoefening van de Staatsovereenkomst, meer in het bijzonder op gerechtelijk domein en in verband met de Zwitserse beslissing om een bepaald besluit van Belgische rechtbanken niet te erkennen en de weigering om procedures die later in Zwitserland over hetzelfde geschil werden aangevat op te schorten.

Het gaat hier dus over tegelijk lopende gerechtelijke procedures in België en Zwitserland, met betrekking tot een burgerlijk en handelsgeschil tussen 'de voornaamste Zwitserse en Belgische aandeelhouders van Sabena, de vroegere Belgische Luchtvaartmaatschappij, nu in faillissement'.

De Zwitserse aandeelhouders zijn de SAirgroup (vroeger Swissair); de Belgische aandeelhouders zijn de Belgische Staat en drie maatschappijen waarvan deze de aandelen bezit.

De Belgische dagvaarding (het 'rekest') stelt dat tussen 1995 en 2001 tussen deze aandeelhouders verschillende contracten werden afgesloten, onder meer voor de financiering en de gezamenlijke bedrijfsvoering van Sabena, en dat deze contracten voorzagen, in geval van een geschil over de interpretatie of toepassing ervan, in de exclusieve bevoegdheid van de Brusselse rechtbanken, en in de toepassing van Belgisch recht.

Op 3 juli 2001 maakten de Belgische aandeelhouders bij de Rechtbank van Koophandel in Brussel een

zaak aangehangig tegen de Zwitserse aandeelhouders. De rechtbank concludeerde dat er weliswaar sprake was van fouten (*wrongdoing*) door de Zwitsers, maar verwierp de eis tot schadevergoeding. Beide partijen gingen in beroep bij het Hof van Beroep in Brussel.

Dat Hof verklaarde zich bevoegd, op basis van het Verdrag van Lugano; de pleidooien over de grond van de zaak zijn voorzien voor februari en mei 2010.

Intussen probeerden de Belgische aandeelhouders ook, zich partij te stellen in zaken die door de Zwitserse aandeelhouders voor rechtbanken in Zürich aangehangig waren gemaakt. Maar deze, en met name het Zwitserse Opperste Gerechtshof, weigerden de Belgische procedures te erkennen, of hun eigen procedures op te schorten in afwachting van de uitkomst van de Belgische procedures.

Volgens België betekent dit een schending van het Verdrag van Lugano. De Belgische Regering gaf de Zwitserse Regering al op 29 juni te kennen dat ze deze kwestie voor het Hof wilde brengen; dit werd formeel bevestigd op 29 november.

De eis

België vraagt het Hof om te beslissen:

- dat het Hof bevoegd is om de zaak in behandeling te nemen;
- dat Zwitserland, door de beslissingen van de Zwitserse rechtbanken, het Verdrag van Lugano schendt;
- dat Zwitserland daarvoor internationaal aansprakelijk is;
- dat Zwitserland alle nodige stappen dient te ondernemen opdat de beslissingen van de Belgische rechtbanken zouden worden erkend en, in afwachting van de definitieve beslissingen, dat de procedures voor de Zwitserse rechtbanken zouden worden opgeschort.

België behoudt zich tevens het recht voor, te vragen om conservatoire maatregelen, indien de situatie dat nodig maakt.

Een bijzonderheid

België vraagt dat de zaak zal worden behandeld door een *Kamer van het Hof*.

Volgens art. 26 van zijn Statuut kan het Hof, "naar behoefte, één of meer kamers vormen die, al naar het Hof bepaalt, uit drie of meer rechters worden samengesteld en die zich bezig houden met bijzondere



categorieën zaken, zoals arbeidszaken en zaken betreffende transit en verbindingen” (lid 1).

In 1993 stelde het Hof inderdaad een kamer samen voor milieu-aangelegenheden, maar tot dusver werd daarvan geen gebruik gemaakt.

Maar het Hof kan ook altijd een ad hoc kamer samenstellen voor een speciale zaak (art. 26; 2). De rechters worden dan aangeduid ‘met goedkeuring van de partijen’. Van deze mogelijkheid werd slechts enkele malen gebruik gemaakt, zoals in de ‘Gulf of Maine’ zaak, USA v. Canada, 1984, en in een grensgeschied tussen El Salvador en Honduras, 1992.

Juist het feit dat de samenstelling van een kamer, dus de keuze van de rechters in een bepaalde zaak, (mede?) afhangt van de partijen zelf, maakt dat er nogal wat bezwaren tegen bestaan. Een van de belangrijke elementen van het prestige en het gezag van het Hof is immers dat “in het Hof als geheel de vertegenwoordiging van de belangrijkste vormen der beschaving en van de voornaamste rechtsstelsels van de wereld is verzekerd” (Art 9 Statuut).

Met name met betrekking tot de Gulf of Maine zaak, waar de partijen duidelijk maakten dat zij hun zaak zouden terugtrekken als zij zelf niet mochten beslissen welke rechters zouden zetelen in de kamer ad hoc, werd gezegd dat dit meer leek op arbitrage, dan op internationale rechtspraak ...

In ieder geval is het zo dat een vonnis, gewezen door een kamer, wordt geacht te zijn gewezen door het Hof (art. 27).

De eerste zaak: België v Senegal

52

België is dus nu partij bij twee zaken voor het Hof: in februari 2009 begon ons land immers al een procedure tegen Senegal over de verplichting van Senegal om de vroegere President van Chad, Hissène Habré, ofwel te vervolgen, ofwel uit te leveren aan België om hier te worden berecht.

België verzocht toen ook om ‘conservatoire maatregelen’ die zouden moeten verzekeren dat de Regering van Senegal niet zou toelaten dat Hissène Habré intussen het land zou verlaten en zich op die manier zou onttrekken aan een eventuele berechting, of aan uitlevering aan België (zie voor een meer uitvoerig bericht over deze zaak: Wereldbeeld 33, nr. 149, 2009/2, p.p. 66-68)

Op 28 mei deed het Hof hierover een eerste uitspraak.



Hangende de definitieve uitspraken van het Hof, eerst over zijn bevoegdheid om te zaak in behandeling te nemen, en tenslotte over de zaak zelf (de *grond van de zaak*), had België het Hof gevraagd om ‘conservatoire’ of ‘bewarende maatregelen’ op te leggen. Die moesten verzekeren dat de regering van Senegal niet zou toelaten dat Hissène Habré het land zou verlaten en zich op die manier zou onttrekken aan een eventuele berechting, of aan uitlevering aan België.

Het Hof kwam tot de conclusie dat dergelijke maatregelen niet nodig waren. In hoorzittingen die op 4, 5, en 6 april in Den Haag werden gehouden had de vertegenwoordiger (de ‘Agent’) van Senegal de *clear and unconditional* plechtige verzekering gegeven dat zijn Regering de heer Habré niet zou toestaan het land te verlaten zolang de zaak voor het Hof hangende is. Het Hof concludeerde dat er in deze omstandigheden geen dringende reden was om maatregelen te voorzien: er is geen vrees voor ‘irreparable prejudice’ ten aanzien van de rechten van de partijen in dit verband.

In deze zin is de uitspraak van het Hof teleurstellend voor België.

Toch is er reden tot tevredenheid. Op de eerste plaats zegt het hof uitdrukkelijk dat, als zich wijzigingen mochten voordoen in de situatie, bewarende maatregelen nog altijd opnieuw gevraagd, en eventueel opgelegd, kunnen worden.

Op de tweede plaats omdat het Hof zich niet *a priori* onbevoegd heeft verklaard om de zaak te behandelen. Integendeel, om een beslissing te nemen inzake bewarende maatregelen moet het zich er eerst van overtuigen dat het *prima facie*, op het eerste gezicht, die bevoegdheid heeft. In veel gevallen is die kwestie op zich al een voorwerp van dispuut tussen de partijen.

Maar in deze zaak erkent het Hof dat artikel 30 van het Verdrag inzake Foltering, waarbij beide landen partij zijn, op het eerste gezicht een grond is voor zijn bevoegdheid.

In dit stadium gaat het verder niet in op de tweede bevoegdheidsgrond door België aangevoerd: de Verklaringen door beide partijen afgelegd onder artikel 35,2 van het Statuut van het Hof.

Daarover zal het in de nu volgende fase van de procedure, het onderzoek naar de bevoegdheid van het Hof, beslissen.

Nieuwe ontwikkelingen in het Hof

Overigens is de belangstelling voor het Hof nog nooit zo groot geweest, aldus de President van het Hof, rechter Hisashi Owada, in zijn jaarlijkse toespraak tot de Algemene Vergadering.

Op dat ogenblik waren er 16 zaken hangende voor het Hof en, wat heel bijzonder is, ze hebben betrekking op Staten van over de hele wereld en uit alle werelddelen. Ook de voorwerpen waarover het gaat zijn allerhande, van klassieke problemen rond afbakening van grenzen te land en ter zee, of van diplomatieke kwesties, tot zaken die meer en meer belang krijgen in de eigentijdse internationale gemeenschap zoals rechten van de mens, milieu, humanitair recht ...

Hij noemde enkele voorbeelden:

- de zaak die Georgië op 15 oktober 2008 aanhangig maakte tegen de Russische Federatie en die de schending betrof van het Internationaal Verdrag tegen Rassendiscriminatie door de Russische Federatie van de rechten van Georgiërs in Zuid-Ossetië. In deze zaak legde het Hof conservatoire maatregelen op;
- in een andere zaak ging het over schendingen van het internationaal humanitair recht, met name van het Genocide Verdrag, door Kroatië aanhangig gemaakt tegen Servië;
- nog een andere zaak komt uit het Amerikaanse continent en betreft de nadere uitleg van een arrest uit 2004 in de zaak Mexico v de Verenigde Staten over Mexicaanse onderdanen die in de VS onwettig waren terecht gesteld;
- tenslotte werd ook de zaak België v Senegal genoemd als 'een zaak waar interessante nieuwe juridische ontwikkelingen' aan de orde waren.

De VN-Hoge Commissaris voor de rechten van de mens opent bureau in Brussel

Op 14 oktober 2009 opende Navi Pillay, de VN-Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens, een Bureau in Brussel, het eerste in Europa, naast het Hoofdbureau in Genève, en het eerste op het grondgebied van de Europese Unie.

Er zijn al Bureau's in Afrika, Azië, Latijns Amerika en het Midden Oosten.

Mevrouw Pillay verklaarde bij deze gelegenheid dat

het nieuwe Bureau wil bijdragen tot een grotere bekendheid van het werk van het Hoog Commissariaat, en tot een 'mainstreaming' van de mensenrechten binnen de EU, en de EU Lidstaten wil bijstaan in hun strijd tegen racisme en discriminatie, en schendingen van de mensenrechten die verband houden met de migratiepolitiek.

UN OHCHR-Office in Brussel
Montoyerstraat 23, 1000 Brussel
<brussels@ohchr.org> ; www.ohchr.org

Nieuws van de internationale straftribunalen

Cedric RYNGAERT

Internationaal Strafhof

Op 20 oktober 2009 bezocht de minister van Buitenlandse Zaken van Guinee het Strafhof. Guinee is partij bij het Statuut van het Hof. De minister berichtte de aanklager over het onderzoek dat Guinee voert naar de mogelijke misdrijven die zijn gepleegd tijdens de rellen van 28 september 2009, waarbij honderden doden vielen. De minister stelde dat de Guinese autoriteiten zowel bereid als in staat zijn de verdachten van deze misdrijven te vervolgen. Daarom zou het Hof zelf volgens hem niet hoeven in te grijpen.

In oktober 2009 begonnen de zogenaamde 'confirmation of charges hearings' in de zaak tegen Abu Garda, een Soedanese rebellenleider die ervan wordt verdacht oorlogsmisdaden te hebben begaan tegen vredeshandhavers van de Afrikaanse Unie (Darfur, 2007). Abu Garda is de eerste verdachte die zichzelf vrijwillig heeft aangegeven bij het Hof. Indien het Hof de tenlastelegging tegen de verdachte bevestigt, kan een proces ten gronde van start gaan. Vertegenwoordigers van 78 slachtoffers participeren in de procedure.

Op 25 september 2009 verwierp de beroepskamer van het Hof het beroep van de Congolese krijgshoofd Germain Katanga. Katanga had de onontvankelijkheid van zijn zaak aangevoerd op grond van het argument dat de Democratische Republiek Congo in staat en bereid was hem te vervolgen en te berechten. Het Hof wees er echter op dat er geen procedures waren begonnen in de DRC, zodat het Hof op basis van het complementariteitsbeginsel wel degelijk bevoegd was.

Bij het ter perse gegaan van dit tijdschrift onderhandelde de aanklager van het Hof met de Keniaanse autoriteiten over een mogelijke verwijzing van het



post-electorale geweld in Kenia in 2008 naar het Hof. De aanklager stelde voor de grootste verantwoordelijken in Den Haag terecht te laten staan, en de anderen voor een speciaal tribunaal in Kenia. Hij wees ook op het belang van een Waarheids- en Verzoeningscommissie die haar licht zou kunnen laten schijnen over de gebeurtenissen, alsook mechanismen zou kunnen suggereren om gelijkaardige misdaden in de toekomst te voorkomen.

Joegoslavië-tribunaal

Het proces tegen de voormalige Bosnisch-Servische leider Radovan Karadzic begon op 26 oktober 2009. Wellicht zal het proces tot begin 2012 duren. Omdat Karadzic van oordeel was dat hij te weinig tijd had om zijn verdediging voor te bereiden, liet hij de eerste dagen van zijn proces alvast verstek gaan.

Op 8 oktober 2009 stelde rechter Robinson, de voorzitter van het tribunaal, het zestiende rapport van het tribunaal voor aan de Algemene Vergadering van de VN. Hij stelde daarbij dat tegen 2010 bijna alle processen afgerond zullen zijn. Hij wees er ook op dat de inspanningen van het tribunaal op het vlak van strafrechtelijke aansprakelijkheid voor internationale misdaden aangevuld dienen te worden met claimscommissies, die de slachtoffers vergoeden. Volgens Robinson is het recht op vergoeding verankerd in het internationaal recht.

Rwanda-tribunaal

Op 17 september 2009 pleitte Michel Bagaragaza schuldig aan medeplichtigheid aan genocide. Bagaragaza was de voormalige directeur-generaal van de dienst die de Rwandese theeproductie controleerde tijdens de Rwandese genocide in 1994. Het tribunaal zal de straf op een later moment bepalen. De aanklager van het tribunaal was oorspronkelijk van plan Bagaragaza in Noorwegen dan wel Nederland te berechten, in het kader van de 'completion strategy'. Het bleek echter dat Noorse en Nederlandse tribu-

nalen geen jurisdictie hadden over de verdachte. Hij werd daarom uiteindelijk toch voor het tribunaal zelf berecht.

Speciaal Hof voor Sierra Leone

Het Speciaal Hof voor Sierra Leone velde op 26 oktober 2009 zijn laatste arrest in Freetown. Enkel het proces tegen de voormalige president van Liberia Charles Taylor – dat plaatsvindt in Den Haag – gaat verder. Bij meerderheidsbeslissing besliste het Hof om de veroordelingen van drie voormalige leiders van het *Revolutionary United Front* te bevestigen. Het Hof verwierp daarbij 96 beroepsgronden van de verdediging, en bevestigde veroordelingen voor misdaden als gedwongen huwelijken, aanvallen op VN-peacekeepers, en het rekruteren en inzetten van kindsoldaten.

Cambodja-tribunaal

Op 27 augustus 2009 besliste het Cambodja-tribunaal de participatierechten van slachtoffers restrictief te interpreteren. Volgens het tribunaal hebben slachtoffers niet het recht te participeren in de straftoemtingsprocedure. Ze mogen evenmin participeren in het ondervragen van de beklaagde, of van getuigen of experts die getuigen over het karakter van de beklaagde. Het tribunaal stelde dat de participatie van slachtoffers slechts op het verkrijgen van genoegdoening gericht is. In die zin heeft het slachtoffer niet dezelfde strafrechtelijke rol als een burgerlijke partij in sommige rechtssystemen (bijvoorbeeld België).

Anderzijds organiseerde het tribunaal een nieuw outreach-programma. Onder dit programma brengen Cambodjaanse dorpingen een bezoek aan de foltergevangenis van Tuol Sleng (Duch, de chef van deze gevangenis, staat momenteel terecht voor het tribunaal) en aan het tribunaal zelf.



De VN-kalender

door Piet WILLEMS
Assistent vakgroep internationaal publiekrecht Universiteit Gent

*Om met stip in uw agenda te noteren*¹

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

2009 in het teken van ...

*Onze bijzondere aandacht voor volgende internationale jaren:*²

- 2010** – Internationaal jaar van de jeugd: dialoog en wederzijds begrip (A/RES/64/134)
- 2010** – Internationaal jaar van de toenadering tussen culturen (A/RES/62/90)
- 2010** – Internationaal jaar van de biodiversiteit (A/RES/61/203)

*Onze volgehouden aandacht voor volgende internationale decennia:*³

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

- (2001-2010) International decennium voor een cultuur van vrede en geweldloosheid voor de kinderen van de wereld (A/RES/59/143)
- (2001-2010) Decennium voor het terugdringen van malaria in ontwikkelingslanden, vooral in Afrika (A/RES/60/221)
- (2001-2010) **Tweede** internationaal decennium voor de strijd tegen kolonialisme (A/RES/55/146)

2003-2004-2005-2006-2007-2008-2009-2010-...-2012

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

2005-2006-2007-2008-2009-2010-...-2014

- (2005-2014) Decennium van de VN voor duurzame ontwikkelingseducatie (A/RES/57/254)
- (2005-2014) **Tweede** internationaal decennium voor 's werelds inheemse volkeren (A/RES/59/174)

2005-2006-2007-2008-2009-2010-...-2015

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



2006-2007-2008-2009-2010-...-2016

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

2008-2009-2010-...-2017

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

2010-...-2020

(2010-2020) Decennium van de VN voor de woestijnen en de strijd tegen de verwoestijning (A/RES/62/195)

*De VN vergaderagenda⁴***New York**

11-15 januari	Groep van overheidsexperten over ontwikkeling inzake informatie en telecommunicatie in het licht van de internationale veiligheid (2de sessie)
21 januari	Vergadering van de verdragspartijen bij het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie (23ste sessie)
25 januari – 3 februari	Comité voor niet-gouvernementele organisaties (reguliere sessie)
26 januari – 30 april	Adviserend comité voor administratieve en budgettaire vragen
1-5 februari	Informeel ad-hoc werkgroep zonder tijdslimiet over mariene biodiversiteit
1-5 februari	UNICITRAL, werkgroep over arbitrage (52ste sessie)
3-12 februari	Commissie voor sociale ontwikkeling (48ste sessie)
4 februari	High-level' comité over Zuid-Zuid samenwerking (16de sessie)
8 februari	Comité voor investeringen
8-12 februari	UNICITRAL, werkgroep over zakelijke zekerheden (17de sessie)
17-19 februari	Adviserend onafhankelijk audit comité (9de sessie)
19 februari	Comité voor de VN-bevolkingsprijs (1ste vergadering)
22 februari – 19 maart	Speciaal comité voor operaties inzake vredeshandhaving en de bijbehorende werkgroepen, inhoudelijke sessie
23-26 februari	Statistische commissie (41ste sessie)
24-26 februari	Adviesraad voor ontwapeningsaangelegenheden (53ste sessie)
februari-april	Speciaal comité over het onderwerp van de implementatie van de Verklaring over de erkenning van de onafhankelijkheid van koloniale landen en volkeren
1-9 maart	Speciaal comité over het VN-Handvest en over de versterking van de rol van de organisatie
1-12 maart	Commissie voor de status van vrouwen (54ste sessie)
18-19 maart	Speciale 'high-level' vergadering van de Economische en Sociale Raad met de Bretton Woods instellingen, de Wereldhandelsorganisatie en UNCTAD
8-26 maart	Mensenrechtencomité (98ste sessie)
15 maart – 23 april	Commissie voor de afbakening van het continentaal plat (25ste sessie)
16-17 maart	Algemene Vergadering, 4de 'high-level' dialoog over financiering voor ontwikkeling



22 maart	Algemene Vergadering, 'high-level' dialoog over de implementatie van het Internationaal decennium van de actie 'Water voor Leven' (2005-2015)
22-23 maart	Bijeenkomst van de verdragspartijen bij het Rome Statuut van het Internationaal Strafhof, hernomen 8ste sessie
22-26 maart	Comité voor Ontwikkelingsbeleid (12de sessie)
24-25 maart	Overlegcomité voor het VN ontwikkelingsfonds voor vrouwen (50ste sessie)
25 maart	Bijeenkomst van de verdragspartijen bij het Rome Statuut van het Internationaal Strafhof, hernomen 8ste sessie
29 maart – 16 april	Commissie voor ontwapening
maart (4 weken)	Algemene Vergadering, 5de comité, hernomen sessie (4 weken)

Genève

11-29 januari	Comité voor de rechten van het kind (53ste sessie)
12-15 januari	Comité voor de uitbanning van discriminatie tegen vrouwen, werkgroep over communicaties onder het optioneel protocol bij het Verdrag (45ste sessie)
14-22 januari	Mensenrechtenraad, 'high-level task force' over de implementatie van het recht op ontwikkeling
18 januari – 5 februari	Comité voor de uitbanning van discriminatie tegen vrouwen (45ste sessie)
18 januari – 26 maart	Ontwapeningsconferentie, 1ste deel
25-29 januari	Mensenrechtenraad, adviserend comité (4de sessie)
25-29 januari	Mensenrechtenraad, werkgroep over situaties (5de sessie)
1-3 februari	Vrijwillig VN Fonds voor slachtoffers van foltering, beheerraad (32ste sessie)
3-5 februari	UNCTAD, expertenwerkgroep van de Commissie inzake investeren, ondernemen en ontwikkeling
8-12 februari	Vrijwillig VN Fonds voor inheemse volkeren, beheerraad (23ste sessie)
8-19 februari	Mensenrechtenraad, werkgroep over UPD (7de sessie)
15-17 februari	UNCTAD, werkgroep over het middellange termijn plan en het programmabudget (55ste sessie)
22-24 februari	Vrijwillig Fonds over technische bijstand op het gebied van mensenrechten, beheerraad (32ste sessie)
15 februari – 12 maart	Comité voor de uitbanning van rassendiscriminatie (76ste sessie)
22-26 februari	Comité tegen Foltering, subcomité over de preventie van foltering en andere vormen van mensonwaardige behandeling of bestraffing (32ste sessie)
22-26 februari	Comité van rechten van personen met een beperking (3de sessie)
1-26 maart	Mensenrechtenraad (13de sessie)
11-26 maart	ILO, Raad van Bestuur en bijbehorende comités (307de sessie)
15-19 maart	Mensenrechtenraad, werkgroep verdwijningen (90ste sessie)
17-19 maart	UNCTAD, expertenbijeenkomst over handel en ontwikkeling



Wenen

1-5 februari	Internationale raad voor de controle van verdovende middelen (97ste sessie)
8-19 februari	Comité voor het vreedzame gebruik van de ruimte, Wetenschappelijk en technisch subcomité (47ste sessie)
15 februari	Internationaal Atoomenergie Agentschap, Raad van Bestuur, programma- en budgetcomité
15 februari – 5 maart	Vorbereidende commissie voor de Organisatie voor het kernstopverdrag, werkgroep B en informele/expert vergaderingen (34ste sessie)
8-12 maart	Commissie voor verdovende middelen (52ste sessie)
22 maart – 1 april	Comité voor het vreedzame gebruik van de ruimte, Juridisch subcomité (48ste sessie)
24-25 maart	VN seminarie over bijstand aan de Palestijnse bevolking

Elders

11-29 januari	Montreal – Internationale Burgerluchtvaart Organisatie, comité (189ste sessie)
4 februari	Nairobi – Bijzondere vergadering van de permanente vertegenwoordigers bij UNEP
12-13 februari	Qawra (Malta) – International VN-bijeenkomst ter ondersteuning van de Israëliisch-Palestijnse vrede
15-19 februari	Rome – Internationaal Fonds voor Landbouwontwikkeling, Raad van Bestuur (33ste sessie)
15 februari – 5 maart	Montreal – Internationale Burgerluchtvaart Organisatie, Raad (189ste sessie)
22 februari – 5 maart	Santiago – Commissie voor internationale ambtenaren
24-26 februari	Bali – Raad van Bestuur en Globaal ministerieel Milieu Forum (11de speciale sessie)
3 maart	Nairobi – Comité van permanente vertegenwoordigers bij UN-Habitat (36ste sessie)
29 maart – 1 april	Lilongwe (Malawi) – Economische Commissie voor Afrika, comité van experts van de Conferentie van Afrikaanse ministers voor financiën, planning en economische ontwikkeling (28ste sessie)
maart	Nairobi – Comité van permanente vertegenwoordigers bij UNEP

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



UNLEASH YOUR CREATIVITY AGAINST POVERTY



UNRIC





UNLEASH YOUR CREATIVITY AGAINST POVERTY



The participation in the competition and the use of the www.wecanendpoverty.eu website constitutes agreement with the following terms and conditions.

A CALL FOR CREATIVITY AGAINST POVERTY



The **United Nations European Ads Against Poverty - competition** asks everyone with creative ideas, including students, professionals in the field and interested members of the general public to create a print advertisement for the UN's information campaign on the Millennium Development Goals. The competition provides valuable experience for anyone interested in pursuing an education and/or career in advertising, marketing, graphic design or a related field. It is designed to reward and showcase excellence in creative advertising. Competition winners will have their work displayed on the campaign website with possibilities of exhibits in major UN centers and placement in European print media.

The aim of the competition is to select the most creative advertisement that will encourage world leaders to live up to the promises made in 2000 and inspire people to get involved in the work to fight poverty. A jury of well known personalities from the advertising industry, the art and photography world, as well as development experts will select the winners with the help of the general public.

The website opens for submission on 1st May. Until then you can send us your contributions by e-mail to info@wecanendpoverty.eu. Remember to include your name, contact details, country, a title and description for your work and a translation into English.



THE ASSIGNMENT

Create a print advertisement for the UN's information campaign on Millennium Development Goals. The advertisement will be used as a public service announcement to be published in major European print media. It should aim to raise awareness about the MDGs and mobilize citizens to put pressure on political leaders to keep the promises they made in 2000 to reduce poverty and hunger worldwide and reach the MDGs by 2015.



RULES

The competition is open to all citizens and residents of the 48 UN Member States in Europe: Albania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaijan, Belarus, Belgium, Bosnia & Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Georgia, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Malta, Moldova, Monaco, Montenegro, The Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Romania, Russia, San Marino, Serbia, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, Ukraine and United Kingdom.



UNLEASH YOUR CREATIVITY AGAINST POVERTY

- Text or slogans used in the advertisement can be in any of the official languages of the 48 European countries of eligibility. If the submitted text is in a language other than English a translation must be provided. Entries submitted without translation may be disregarded.
- Each participant can enter only once, but can upload up to 5 images.
- Images should be in RGB, maximum size of 1000x1500px at 72 dpi, horizontal or vertical orientation in JPEG format with a limit of 1Mb per image.
- The finalists will be requested to provide a high resolution image (at least 300dpi) in the prescribed size – A3 portrait or landscape. If you fail to produce a professional reproduction quality image in prescribed size, you may be excluded from the list of finalists.
- Submission ends at midnight CET 30 June 2010, late entries will not be accepted.
- Entries must be made through website, or prior to launch, to the given email address. Entries received on paper or via post will not be accepted.
- The advertisement can include text, images, photos or a combination.
- The submitted work must include the 'WeCan EndPoverty2015' - campaign logo in original colours or in grey scale, in one of the official UN languages. The logo consists of three core components (2015 END POVERTY/WE CAN/ MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS); under no circumstance should any of these components be separated. The logo proportions should remain as it is and never altered. No filters and effects should be applied. The font, size and position of the text should be kept as it is. The logo should not be squashed, stretched or skewed.
- Submitted advertisement must be an original, unpublished work.
- The entrant is responsible for the contents of the advertisement which should not include copyright protected material. The entrant must have the rights for all the text and images used in the submitted work.
- The advertisement must not benefit any company, organization, political party or official interest group through, for example, the use of logos, brands or representatives of corporations, parties or organizations.
- The advertisement must not contain any nudity, lewd or otherwise offensive or inappropriate content. All submissions will be pre-screened by the competition organizers before they appear on the campaign website.
- You must make sure that no reference to your identity is included on the entry artwork. Creative credits will be requested if your artwork is chosen as a finalist. Creative credits for your artwork will be included in possible exhibits and print media.
- Staff members of the United Nations, its Funds and Programmes and any family and/or household members of these staff members, are excluded from the competition.



THE SELECTION PROCESS

A selection of 30 finalists will be made through popular vote on the competition website and by the competition organizers. Public voting starts on **1 May** and ends on **30 June 2010**. The winner will be chosen among the finalists in June 2010 by jury comprising of prominent European advertising and marketing experts, as well as United Nations communication and development experts. The Jury's decision is final and there is no appeal. Entries chosen for the final will be contacted via e-mail and asked to provide creative credits and further information.

UNLEASH YOUR CREATIVITY AGAINST POVERTY



THE PRIZES

The awards ceremony will take place in early September 2010; the exact date is to be confirmed. **First prize: 5,000 Euros** (donated by the Spanish EU Presidency) and the prize money will be paid in Euros to the winner's bank account. The individual recipients of prize money will be responsible for the tax implications of their winnings.

RIGHTS

UNRIC and its partners are entitled to reproduce, copy, record, publish and distribute the creative work registered in the competition in order to promote the competition and website. The United Nations reserves the right to use entries selected for the final for publication or promotional purposes on its websites and in its information campaign in any way, including printing in commercial news media. Any decision made by the organizers in any matter relating to the print ad competition is considered final and binding. The UN cannot be held responsible for force majeure, should the print ad competition have to be modified or cancelled.

BACKGROUND AND RESOURCES

Millennium Declaration and Development Goals - A historic commitment made by 189 world leaders at the United Nations Millennium summit in 2000 when they signed onto the Millennium Declaration and agreed to meet the Millennium Development Goals (MDGs) and, as a first goal, to cut poverty by half by the year 2015. The MDGs are an eight-point roadmap with measurable targets and clear deadlines for improving the lives of the world's poorest people. With just 5 years to the target date, the UN Secretary-General has proclaimed 2010 as the MDG Year and is holding a high-level summit at the United Nations General Assembly in September. The UN has launched the "WeCan EndPoverty2015" - campaign as part of the international year, to inform and engage citizens to take action in support of the Millennium Development Goals.

For more information on MDGs please visit <http://www.endpoverty2015.org/>

UNRIC – the United Nations Regional Information Centre for Western Europe is tasked with communicating the priorities of the United Nations, as part of the Department of Public Information in New York. Its information outreach activities extend to all segments of society and joint projects, campaigns and events are organized with key partners, including governments, the media, NGOs, educational institutions and local authorities. Its mandate is to inform and to engage European citizens.

For more information about UNRIC please see <http://www.unric.org>

UNLEASH YOUR CREATIVITY AGAINST POVERTY



DISCLAIMER

By submitting a contribution to the competition I agree to have read and understood the rules of the competition. I agree that the content I am submitting is my own unpublished work and that I have the rights to all texts and images I am using. Should my work be selected for the final, I agree to surrender the rights to distribute my advertisements to the United Nations until any other agreements are entered into by both parties. The United Nations will have the right to freely use the advertisement with no geographical restrictions. I agree not to enter into any third-party agreements without the knowledge and agreement of the United Nations, during, upon and after completion of the competition. Any agreements or arrangements for distribution and/or publication of the winning entries conducted without the knowledge and prior consent by the United Nations may result in disqualification and forfeiting of any rewards and prizes offered by the competition.

"These terms and conditions are subject to change".

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



VN-KANTOREN
VOOR BELGIË



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 Vereigde Naties voor de Mensenrechten
brussels@ohchr.org
www.ohchr.org