



- 90 jaar Internationale Arbeidsorganisatie
- 60 jaar VN-vredesoperaties
- Special: de VN in Afghanistan

Jaargang 33, nr. 150, 2009/3

Vereniging voor de Verenigde Naties

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

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

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

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

Foto = Credit UN Photo

Wereldbeeld

Tijdschrift van de Vereniging voor de Verenigde Naties
(5 nrs. per jaar)
Jaargang 33 – 2009/3 – nr. 150

Zetel

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

Verantwoordelijke uitgever

Prof. Dr. Jan Wouters, Voorzitter
Leuven Centre for Global Governance Studies
Blijde Inkomststraat 5, 3000 Leuven
Tel. +32 16 32 87 33 – fax +32 16 32 87 26
jan.wouters@ggs.kuleuven.be

Hoofdredacteur

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

Redactiecomité

Francis Baert (UNU-CRIS) – Sven Biscop (Egmont) – David Crikemans (UA)
– Jan De Bisschop – Melanie De Groof (Universiteit Maastricht) – Ria Heremans (VVN) – Louis-Alfons Nobels – Tom Ruys (KULeuven) – Neri Sybesma (VUB) – Tine Vandervelden (UGent) – Piet Willems (UGent) – Jan Wouters (KULeuven)

Correspondenten

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

Auteursrichtlijnen

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

Lidmaatschap

€ 15 per jaar te storten op rekening nr. 001-0468369-32



Lid van de Unie van de Uitgevers van de Periodieke Pers

Met steun van de
Vlaamse overheid



Edito:

De internationale gemeenschap schaart zich *en bloc* achter de heropbouw van de Somalische Staat.

Wordt het deze keer meer dan *wishful thinking*?

Op woensdag 13 mei 2009 kon men in *De Standaard* het volgende bericht lezen: “Zware gevechten in de Somalische hoofdstad Mogadishu hebben de voorbije drie dagen aan 113 burgers het leven gekost. Meer dan 27.000 Somaliërs zijn voor het geweld op de vlucht geslagen. Het gaat om het zwaarste geweld sinds maanden. De strijd speelt zich nu af tussen strijders die de regering steunen, en de bondgenoten van al-Shabab, opstandelingen die de regering willen omverwerpen om in Somalië een islamitische Staat te stichten. De opstandelingen proberen de zwakke regering al sinds eind 2006 op de knieën te dwingen. De wetteloosheid in Somalië, dat geen centrale regering heeft sinds 1991, heeft voor de kust tot een ongeziene opstoot van piraterij geleid.”¹ Nochtans was de berichtgeving over Somalië daags voordien iets optimistischer: “Internationale gemeenschap belooft 250 miljoen dollar aan Somalië”², “La lutte internationale contre la piraterie relance les initiatives pour aider la Somalie”³ of nog “The International Conference in Brussels should be a turning point for Somalia”.⁴



Photo # 386603 UN Photo/Mark Garten

De internationale donorconferentie die eind april in Brussel werd georganiseerd op VN-EU-AU-initiatief bracht inderdaad veel geld in het Somalische schuifje: meer dan 213 miljoen dollar.⁵ De officiële titel van deze donorconferentie luidde als volgt: “International Conference in support of the Somali Security Institutions and the African Union Mission in Somalia”. Sterke Somalische veiligheidstroepen, efficiënte Somalische politiediensten en een versterkte vredesmissie van de Afrikaanse Unie (AMISOM) worden vandaag immers beschouwd als dé ingrediënten voor de wederopbouw van de Somalische Staat. Dit drieluik dient eerst de veiligheid te herstellen in Mogadishu, de hoofdstad van Somalië. Als dit lukt, moeten de troepen ook elders in het land vrede en veiligheid brengen en aldus het gezag van de overgangsregering en de nieuwe president Sheikh Sharif Sheikh Ahmed⁶ afdwingen. In de toekomst zal dan een nieuwe donorconferentie worden georganiseerd waar andere – ook erg belangrijke – thema’s zullen worden aangekaart, zoals de opbouw van overheidsinstellingen en de ontwikkeling van projecten ter bevordering van het levensonderhoud van de Somalische bevolking.

De nieuwe politieke situatie in het land biedt de ideale context voor de heropbouw van de Staat. Dit werd althans ettelijke malen geclaimd tijdens de Conferentie. De nieuwe Somalische president, die – dit geheel terzijde – een indrukwekkende entree maakte tijdens de conferentie en geflankeerd door verscheidene Somaliërs in uniform de conferentiezaal binnenmarcheerde, is op goede weg om ééniëders vertrouwen te genieten. De talrijke landenvertegenwoordigers die het woord namen benadrukten dat de geloofwaardigheid van de interim-regering buiten kijf staat en juichten het veelbelovende vredesproces dat sinds enkele maanden aan de gang is toe. De VN Secretaris-



generaal stelde: “There is a consensus that a window of opportunity exists today”.⁷ De donorconferentie luidde een nieuw begin in en moest het bewijs leveren dat de internationale gemeenschap Somalië niet aan zijn lot overlaat.

De laatste berichtgeving over Somalië is echter niet zo rooskleurig. Er woedt alweer een hevige strijd tussen regeringstroepen en radicale militieën; Al-Shabaab veroverde controle over een aantal dorpen en steden, havens en luchthavens; de president wordt fel bedreigd; het personeel van internationale, buitenlandse en binnenlandse NGO's en organisaties wordt gekidnapd en vermoord; piraten kapen duchtig voort; AMISOM soldaten worden aangevallen en gedood; mensenrechten worden op flagrante wijze geschonden; het oorlogsrecht wordt aan de laars gelapt en de interim-regering verliest haar greep op het reeds beperkte grondgebied dat het controleerde. Welke garantie bestaat er opdat de ettelijke miljoenen, beloofd door talrijke landen, hier binnenkort toch verandering in kunnen brengen? Of valt de regering Sheikh Sharif Sheikh Ahmed nog vooraleer de internationale gemeenschap haar beloftes heeft kunnen waarmaken?

De piraterij en de ontvoering van buitenlandse hulpverleners hebben Somalië de laatste maanden terug in beeld gebracht. Deze hernieuwde aandacht voor het enige land ter wereld dat reeds 18 jaar in absolute statenloosheid baadt, is in zekere zin een zegen voor de Somalische bevolking. Het lijkt onoverkomelijk dat buitenlandse belangen in het geding moeten komen vooraleer de internationale spotlights zich weer op een vergeten stukje territorium richten. Toch zou de aandacht van de statengemeenschap deze keer niet meer mogen verslappen. Een aangescherpte aandacht zou wel eens het cynische gevolg kunnen zijn van de kapingen. De internationale donorconferentie moet haar vruchten afwerpen: het geld én de internationale interesse voor het meest onveilige land moeten als opstapje dienen voor een effectief engagement van de internationale gemeenschap in functie van vrede en gerechtigheid in Somalië. De internationale gemeenschap kan immers niet langer tolereren dat jaar na jaar duizenden burgers in de meest mensonwaardige omstandigheden leven of sterven. De Bijzondere Vertegenwoordiger van de VN voor Somalië verwoordde het op erg duidelijke wijze: “There is no more time for wishful thinking. If we see how daring or desperate the pirates are, we are getting a clear message: that action is needed now”.⁸ De donorconferentie heeft een duidelijke boodschap uitgedragen: de internationale gemeenschap geeft Somalië de kans op een nieuw begin. Nu rest nog de vraag: hoe kan deze kans ten volle worden benut? Hoe wordt Somalië binnenkort een Staat waar concepten als *rule of law* en *order* een eerlijke kans krijgen? Er is nood aan een constructief en stevig onderbouwd meerjarenplan, geruggensteund door de internationale gemeenschap, waarbij ook Afrikaanse landen zich engageren voor de wederopbouw van Somalië en de behartiging van de regionale belangen. De buurlanden van Somalië, voornamelijk Ethiopië en Eritrea, mogen Somalië niet langer gebruiken als *battleground* voor hun onderlinge geschillen. Westerse Staten mogen de anarchie in Somalië niet langer als excuus gebruiken om het internationaal recht terzijde te schuiven. (Denke men bijvoorbeeld aan het illegaal dumpen van giftig afval in de territoriale wateren van Somalië). En de Somalische *warlords* en militieën moeten hun economische en politieke belangen terzijde schuiven met het oog op de wederopbouw van een veilige Staat die ten dienste kan staan van haar burgers. Het beloven beslissende dagen te worden ...

2

Noten

- 1 “113 burgers dood op drie dagen tijd”, *De Standaard*, 13 mei 2009.
- 2 *De Morgen*, 23 april 2009.
- 3 *Le Monde*, 24 april 2009.
- 4 “SRSG calls for successful follow up to Brussels meeting on Somalia”, *United Nations Political Office for Somalia Press Releases*, 27 april 2009.
- 5 Zie in dit verband Resolutie 1863 (2009) van de Veiligheidsraad.
- 6 De vorige president, Mr. Abdullahi Yusuf Ahmed, bood zijn ontslag aan op 29 december 2008. Op 30 januari 2009 werd Mr. Sheikh Sharif Sheikh Ahmed door het Parlement verkozen als nieuwe interim President. De internationale gemeenschap heeft deze verkiezing onmiddellijk verwelkomd en de bereidheid getoond om samen met Sheikh Ahmed's regering alles in het werk te stellen ter bevordering van vrede en stabiliteit.
- 7 VN Secretaris-Generaal Ban Ki-moon, Internationale Conferentie, Brussel, 23 april 2009.
- 8 VN Bijzondere Vertegenwoordiger voor Somalië Ahmedou Ould-Abdallah.

Mélanie De Groof
Assistent internationaal recht, Universiteit Maastricht



Inhoud

Edito: de internationale gemeenschap schaart zich <i>en bloc</i> achter de heropbouw van de Somalische staat. Wordt het deze keer meer dan <i>wishful thinking</i> ? <i>Mélanie De Groof</i>	1
Het beleid van de <i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i> (UNESCO) over internationale communicatie (1975-2005) <i>Veva Leye</i>	4
De UNEP <i>Governing Council</i> : de toekomst van het internationale milieubeleid op het spel <i>Nils Goeteyn</i>	10
De EU, België, Vlaanderen en de VN: het Belgisch lidmaatschap van de Veiligheidsraad	16
– Balans van het Belgisch lidmaatschap van de Veiligheidsraad <i>Karel De Gucht, Minister van Buitenlandse Zaken</i>	16
– New Security Challenges: Soft and Hard <i>Sergei A. Ordzhonikidze, VN Ondersecretaris-generaal</i>	19
Special: de VN in Afghanistan	22
– Wat doet UNAMA in Afghanistan? <i>Bernard Van Dieren & Marc Vansteenkiste</i>	22
– Interview: Tinne Verhoeven, <i>humanitarian affairs officer</i> voor UNAMA <i>Catherine Van De Heyning</i>	26
In de kijker: 90 jaar Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) en 60 jaar VN-vredesoperaties	30
– De ILO (1919-2009): 90 jaar streven naar sociale rechtvaardigheid <i>Kelly Reyniers</i>	30
– Interview: Rudi Delarue, directeur van het Brusselse ILO verbindingsbureau <i>Astrid Coates & Kelly Reniers</i>	36
– 60 jaar VN-vredesoperaties: een evaluatie <i>Ann Pauwels</i>	38
Opinie: de rechten van het kind in Benin: het IVRK versus de realiteit <i>Griet Seurs</i>	45
Interview: het verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van de vrouw: één zwaluw maakt nog geen lente. Een gesprek met professor Flinterman <i>Mélanie De Groof</i>	49
Actualiteit: de 42ste zitting van de <i>Commission Population and Development</i> : een maat voor niets of een hoopvolle ontwikkeling? <i>Ronald C. Schoenmaeckers</i>	54
Boekenrubriek <i>Francis Baert</i>	65
Nieuws in het kort <i>Neri Sybesma-Knol</i>	69



Het beleid van de *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation* (UNESCO) over internationale communicatie (1975-2005)

door Veva LEYE¹

Inleiding: van de Nieuwe Wereld Informatie- en Communicatie Orde (NWICO) tot de World Summit on the Information Society (WSIS)

Gedurende de jaren 1970 en de eerste helft van de jaren 1980 stond de UNESCO in het brandpunt van internationale discussies over internationale communicatie. De Beweging van Niet-gebonden Landen zette, parallel met de eis van een Nieuwe Internationale Economische Orde (NIEO), een Nieuwe Wereld Informatie – en Communicatie Orde (NWICO) op de agenda. Via de NWICO klaagde de Beweging de zeer grote ongelijkheden aan tussen ontwikkelings- en ontwikkelde landen inzake eigenaarschap, productie en distributie van communicatie en media. Het westerse paradigma van de *free flow of information* of de vrije informatiestroom werd gezien als een instrument voor het versterken van de dominante positie van westerse mediabedrijven. NWICO en de onenigheden over de Verklaring over de Massamedia (1978) zetten twee partijen lijnrecht tegenover elkaar. Enerzijds beschuldigden de communistische landen en de ontwikkelingslanden de westerse landen van media- en communicatie imperialisme. Anderzijds beschuldigden de westerse landen de communistische landen en de ontwikkelingslanden van het ijveren voor de installatie van staatscensuur en het verhinderen van de vrije informatiestroom.

Om een uitweg te vinden uit deze impasse werd beslist een commissie samen te stellen die de communicatieproblemen op wereldvlak zou onderzoeken. In 1980 stelde deze MacBride Commissie (zo genoemd naar haar voorzitter, de Nobelprijswinnaar Sean MacBride) haar rapport *Many Voices, One World* voor. Om de gemoederen te bedaren werden onderhandelingen opgestart over hét aspect waar alle partijen zich konden achter scharen: de ontwikkeling van communicatie. Het westen (voornamelijk de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk) be-

loofden budgetten te voorzien en in 1981 werd het *International Programme for the Development of Communication* (IPDC) geïnstalleerd, een intergouvernementeel programma dat zich tot op de dag van vandaag toelegt op de infrastructurele ondersteuning van media- en communicatieorganisaties, -projecten en -instellingen, voornamelijk in ontwikkelingslanden. Aangevuurd door de machtige lobby's van private media en communicatie-industrieën die een campagne voerden tegen UNESCO (Giffard, 1989) gingen de Verenigde Staten nu echter ook UNESCO beschuldigen van het steunen van staatscensuur en het verhinderen van de persvrijheid. Uiteindelijk trokken de Verenigde Staten zich in 1984 terug uit UNESCO, gevolgd door het Verenigd Koninkrijk in 1985. Het vertrek van deze landen betekende niet alleen een zware financiële aderlating voor de organisatie, maar leidde ook tot een zekere marginalisering van de organisatie binnen de internationale gemeenschap. UNESCO leverde ogenblikkelijk inspanningen om deze Staten ervan te overtuigen dat in de toekomst de communicatieactiviteiten zich voornamelijk op het operationele zouden toeleveren en er geen ruimte meer zou zijn voor de 'politisering' van het communicatiedebat. In 1989 (samenvallend met de val van de Berlijnse Muur) werd UNESCO's Nieuwe Communicatie Strategie voorgesteld. Daarin werd gesteld dat UNESCO zich in de toekomst binnen het normatieve kader van de vrije informatiestroom, de vrijheid van meningsuiting en het absolute respect voor de persvrijheid zou toeleveren op operationele activiteiten. Het belang van een onafhankelijke en pluralistische pers werd in verschillende regionale Verklaringen en ook door de Algemene Conferentie bevestigd. Vanaf het midden van de jaren 1990 begon UNESCO zich ook bezig te houden met informatie- en communicatietechnologieën (ICT). Zo was UNESCO in 2003 en 2005 co-organisator van de *World Summit on the Information Society*. In 2003 keerden de Verenigde Staten terug naar UNESCO (het Verenigd Koninkrijk was in 1997 al teruggekeerd). Hierdoor konden de Verenigde Sta-



ten tegenstemmen toen in 2005 de Conventie over de Bescherming en Promotie van de Diversiteit van Culturele Expressies met een voor de rest overweldigende meerderheid werd aangenomen.

Onderzoekers hebben tot nu toe voornamelijk gefocust op (i) het NWICO debat uit de jaren 1970 en de redenen voor en de gevolgen van het verdwijnen van dit debat, (ii) de processen en resultaten van de WSIS en (iii) de Conventie over de Bescherming en Promotie van de Diversiteit van Culturele Expressies. In mijn doctoraal onderzoek heb ik echter gekozen voor een analyse (vanuit een discours-theoretisch en discoursanalytisch perspectief) van UNESCO's communicatiebeleid vanaf 1975 tot 2005, wat toelaat om te focussen op trends en tendensen doorheen verschillende decennia. In dit artikel zal ik dan ook beknopt een aantal resultaten van mijn onderzoek bespreken.

Verschillende paradigma's over internationale communicatie

In de literatuur bestaat er een zekere eensgezindheid over de indeling van verschillende theoretische- en beleidsparadigma's aangaande internationale communicatie. Het dominante paradigma en het vertrekpunt van theorieën over internationale communicatie na de Tweede Wereldoorlog is het modernisatieparadigma. De beschikbaarheid van en de toegang tot radio en televisie zouden de bevolking in ontwikkelingslanden voorzien van de informatie die zij nodig had om haar gedrag te veranderen in functie van de overgang van traditie naar moderniteit en in functie van het bereiken van economische groei. Vanaf de jaren 1970 kwamen als reactie hiertegen politiek economische en dependentietheorieën tot ontwikkeling. Deze stromingen stelden dat het modernisatieparadigma, gebaseerd op westerse ontwikkelingsprocessen, werd opgedrongen aan ontwikkelingslanden. Ontwikkeling is geen neutraal proces en media en communicatie zijn onderdelen van een kapitalistisch systeem dat ongelijkheid genereert en in stand houdt. Een derde paradigma, het culturele- of multipliciteitsparadigma, ontstond vanaf de jaren 1980 als een reactie op zowel modernisatiebenaderingen als politiek economische- en dependentietheorieën, die ervan beschuldigd werden er een homogene visie op ontwikkeling op na te houden. Een culturele aanpak heeft daarentegen oog voor ontwikkeling als een multidimensioneel en dialectisch proces gebaseerd op de lokale eigenheid van mensen en media in verschillende socio-culturele contexten. Naast deze drie

paradigma's ontstond begin jaren 1990 het paradigma van de informatie- en communicatietechnologieën voor ontwikkeling (*information and communication technologies for development*, ICT4D). Dit paradigma stelt dat de toegang tot en de beschikbaarheid van ICT zullen leiden tot de vermindering van armoede en tot ontwikkeling. De fundamentele paradox van het 'digitale tijdperk' bestaat erin dat enerzijds de aanwending van ICT enorme beloftes met zich meebrengt, maar dat anderzijds de groeiende digitale kloof tussen ontwikkelde – en ontwikkelingslanden ervoor zorgt dat die voordelen buiten het bereik blijven van de landen en bevolkingen die ze het hardst nodig hebben.

De standvastigheid van het modernisatieparadigma

UNESCO is door de jaren heen via het sponsoren van onderzoek betrokken geweest bij de ontwikkeling van elk van deze paradigma's. Wanneer we de belangrijkste beleidsdocumenten uit de periode vanaf 1975 tot 2005 onder de loep nemen, merken we echter een opvallende standvastigheid van het modernisatieparadigma. Kernconcepten van beleid, onderzoek en operationele activiteiten doorheen deze decennia zijn de kenmerkende elementen van het modernisatieparadigma: de toegang tot technologie, de ontwikkeling van media en de vrije informatiestroom. Gedurende de jaren 1970, de hoogdagen van de NWICO, vinden we deze bouwstenen terug in combinatie met elementen uit het paradigma van dependentie en politieke economie. De toegang tot communicatie en de vrije informatiestroom moeten worden gesitueerd in het licht van algemene wereldwijde ongelijkheden en van de risico's die media- en cultureel imperialisme en technologietransfer met zich meebrengen. De toegang tot technologie kan niet worden losgekoppeld van de problematiek van het eigenaarschap van media en communicatie. De ontwikkeling van media is geen doel op zich maar een element in de aanpak van het complexe probleem van ongelijkheden inzake media en communicatie. Deze meer kritische invulling van de traditionele modernisatie elementen verdwijnt echter vanaf het midden van de jaren 1980. Deze situatie wordt geconsolideerd door middel van de Nieuwe Communicatie Strategie (1989) die de terugkeer naar de 'originele' invulling van modernisatie elementen belooft. Terwijl het tweede paradigma dus enkel opgang maakt in ruwweg de periode tussen 1975 en 1985, zien we gedurende de door ons bestudeerde periode echter wel een continuïteit inzake het voorkomen van culturele elementen. Zo is er ook aandacht voor de culturele aspecten van ontwikkeling, culturele identiteit, het perspectief van de ontvan-



ger/gebruiker, *empowerment*, participatie en gemeenschapsmedia. Het opvallendste kenmerk van het beleid door de jaren heen is echter de standvastigheid van het modernisatieperspectief.

De bloei van het ICT4D paradigma

De hardnekkigheid van (de klassieke invulling van) het modernisatieparadigma gaat hand in hand met de opkomst van het ICT4D paradigma vanaf ruwweg het midden van de jaren 1990. Naast de traditionele modernisatie concepten duiken nu ook sterke ICT4D elementen op: ICT zullen leiden tot ontwikkeling, de toegang tot ICT zal een einde brengen aan het bestaan van de digitale kloof, ICT zullen onderwijs gemakkelijker maken, zullen leiden tot een transparanter beleidvormingsproces (*e-governance* of *e-government*) en zullen participatie gemakkelijker maken (*e-participation*). Het ICT4D paradigma ligt eveneens ten grondslag aan het samenwerkingsverband dat UNESCO in 2004 aanging met de softwareproducent Microsoft. Deze samenwerking vindt plaats op het vlak van onderwijs, toegang tot technologie, culturele linguïstische diversiteit, digitale inclusie, uitwisseling en promotie van *best practices*, ontwikkelen van web-gebaseerde *communities of practice*, uitwisseling van informatie en van software applicaties en delen van expertise en strategieën.²

Deze specifieke communicatietechnologische aanpak die ICT centraal stelt wordt gepresenteerd als een nieuw wondermiddel voor ontwikkeling. De bouwblokken van het ICT4D paradigma lijken echter heel erg op het 'oude' modernisatieparadigma, in die mate zelfs dat het geoorloofd is om ICT4D te bestempelen als een heruitgave van het modernisatiedenken³, waarbij radio en televisie vervangen zijn door ICT.

6

ICT4D als een heruitgave van modernisatie is echter niet onschuldig, maar dient gesitueerd te worden binnen een technologisch deterministische visie op ontwikkeling. Die gaat ervan uit dat technologieën onafhankelijke variabelen zijn die verantwoordelijk zijn voor grote veranderingen in vrijwel elk maatschappelijk domein. Deze plausibele conceptie van technologie als de drijfveer van ontwikkeling ziet over het hoofd dat ook socio-economische, culturele, politieke en institutionele factoren de loop van de geschiedenis (en de ontwikkeling en toepassing van specifieke technologieën) bepalen. Zo ontlast een technologie-gecentreerde verklaring van maatschappelijke processen politieke en economische leiders van de verantwoordelijkheid over beslissingen die worden genomen in naam van 'groeiende competitiviteit ten gevolge van technologische innovaties'.

Bovendien negeert de veronderstelling dat technologische vernieuwingen ontworpen worden in een wetenschappelijk domein dat ver verwijderd is van sociale, economische en politieke sferen controversiële kwesties inzake de economische belangen achter Onderzoek en Ontwikkeling (O&O). Er wordt over het hoofd gezien dat de *Agreement on the Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS) – het akkoord van de Wereldhandelsorganisatie dat werd afgesloten in 1994 zonder enige vorm van maatschappelijk debat – heeft geleid tot het een massaal privaat patenteren in de domeinen van de chemie, de biologie en de computerwetenschappen. De enorme bedragen die worden gespendeerd aan O&O worden dan ook niet bepaald door objectieve noden maar door winstverwachtingen.⁴ Net zoals geneesmiddelen voor het overgrote merendeel worden ontwikkeld voor ziektes en aandoeningen die voorkomen in de rijke landen, worden ICT ontwikkeld voor toepassing in ontwikkelde landen. Dit resulteert in nieuwe vormen van afhankelijkheid wanneer deze technologieën worden geëxporteerd naar ontwikkelingslanden. ICT bedrijven zijn verwickeld in een voortdurende software – hardware wapenwedloop: software en hardware worden als het ware dialectisch ontwikkeld om steeds meer geheugen en snelheid te kunnen gebruiken waardoor eerdere software en hardware zeer snel verouderd raakt. Om te kunnen communiceren met klanten en donoren in rijke landen worden bedrijven en regeringen in ontwikkelingslanden dan ook gedwongen schaarse deviezen te gebruiken om hun gedateerde technologische uitrusting te vervangen.⁵ Deze investeringen laten essentiële fondsen wegvloeien en zorgen ervoor dat nieuwe schulden zich opstapelen. Aldus fungeren ontwikkelingslanden als nieuwe markten voor transnationale bedrijven terwijl voordelen op het lokale niveau enkel ten goede komen aan elites. *En passant* worden de ICT standaarden uit de ontwikkelde landen verankerd in de ontwikkelingslanden.

Nieuwe invullingen van internationale communicatie door andere ontwikkelingsconcepties

Naast de standvastigheid van het modernisatieparadigma, zowel in zijn oude vorm als in zijn nieuwe ICT4D vorm, over de jaren heen, valt er vanaf de jaren 1990 nog een trend waar te nemen. De invulling van UNESCO's beleid over internationale communicatie wordt vanaf dan immers ook beïnvloed door andere ontwikkelingsconcepties. Ten minste vier zo'n perspectieven op ontwikkeling kunnen wor-



den onderscheiden, namelijk *human development*, kennis, publiek-private partnerschappen en ontwikkeling door de markt.

Human development

De *human development* ontwikkelingsvisie ontstond als een alternatief voor visies die ontwikkeling voornamelijk bekijken vanuit het standpunt van economische groei. Binnen *human development* komt de nadruk hoofdzakelijk te liggen op *capacity-building* of het ontwikkelen van menselijke capaciteiten. Mensen moeten vaardigheden worden aangeleerd, informatiegeletterdheid moet mensen de mogelijkheid bieden geschikte informatie te zoeken, in te schatten en te gebruiken. ICT spelen hier een cruciale rol: de toegang tot deze technologieën opent perspectieven voor het ontwikkelen van deze vaardigheden en voor *empowerment* en sociale participatie. De specifieke *human development* aanpak die UNESCO voorstaat gaat dan ook quasi moeiteloos samen met een typische modernisatievisie: beiden focussen voornamelijk op toegang tot technologie en informatie, op communicatie als de overdracht van informatie, op training en de ontwikkeling van vaardigheden en op de infrastructurele ontwikkeling van media. De specifieke invulling van de op zich lovenswaardige *capacity-building* initiatieven brengt echter een aantal problemen met zich mee. ICT worden gezien als middelen om informatie door te geven eerder dan te creëren. Een dergelijke aanpak concipieert mensen als passieve ontvangers van reeds bestaande informatie en laat nauwelijks ruimte voor gemeenschapsopbouwende of andere transformatieve activiteiten. Bovendien blijven de structurele aspecten van de digitale kloof op deze manier buiten schot.

Kennis

Kennis wordt, enigszins in navolging van het rapport van de Wereldbank uit 1999, vaak getypeerd als een cruciale, immateriële bouwsteen voor ontwikkeling. Kennis zorgt voor nieuwe patronen van groei en welvaartscreatie en speelt een belangrijke rol in wereldwijde armoedebestrijding. Het vergaren, transfereren en delen van kennis via ICT is primordiaal in de kennismaatschappijen van de toekomst. Ontwikkelingslanden moeten een mobiliserend en managend vermogen opbouwen om verworven kennis toe te passen in ontwikkeling. Parallel met de digitale kloof is er immers ook sprake van een kenniskloof tussen rijke en arme landen. Deze specifieke interpretatie van ontwikkeling marginaliseert echter structurele, politieke en politiek economische ongelijkheden die ontwikkelde landen onderscheiden van ontwikke-

lingslanden. Die worden immers niet zozeer veroorzaakt door een gebrek aan ICT of aan kennis maar wel door bijvoorbeeld asymmetrische handelsakkoorden of door de voorwaarden die verbonden zijn aan de leningen van de internationale financiële organisaties. Het conceptualiseren van kennis als iets immaterieels dat voor iedereen beschikbaar is ziet over het hoofd dat kennis een waar geworden is waarvoor moet worden betaald. Daar wordt over gewaakt via de regelingen over intellectuele eigendomsrechten die vervat zitten in het TRIPS akkoord en die grote private ondernemingen disproportioneel bevoordelen ten koste van de publieke sector.

Publiek-private partnerschappen en ontwikkeling door de markt

De publiek-private partnerschappen van UNESCO met de private sector, die plaatsvinden binnen het Global Compact programma van de VN, hebben als doel de markt in dienst te stellen van ontwikkeling. Samenwerking en dialoog met de private sector zullen leiden tot de bevordering van vrede en ontwikkeling. Duurzame ontwikkeling en welvaartscreatie door commerciële activiteiten worden geacht hand in hand te gaan. De publiek-private partnerschappen die de VN met bedrijven (en niet-gouvernementele organisaties) aangaan worden dikwijls als onvermijdelijk omschreven. Aangezien lidstaten onwillig zijn of in de onmogelijkheid verkeren om bij te dragen aan ontwikkeling doorheen het VN systeem, moest er wel worden uitgekeken naar nieuwe manieren van financiering, zo luidt het. Daarbij wordt onder tafel geveegd dat deze partnerschappen bijdragen tot vermarkting van ontwikkeling of de wijd verspreide opvatting dat enkel de markt uiteindelijk tot ontwikkeling zal leiden. Er is geen aandacht voor het feit dat de vermarkting van ontwikkeling leidt tot een fragmentatie van ontwikkelingsinspanningen en tot *ad hoc* financiering waarbij enkel wordt geïnvesteerd in projecten waar enigszins voordeel valt uit te halen voor de private sector en dat is doorgaans niet op de plaatsen waar de armsten van de armsten worden bereikt. Bovendien krijgen bedrijven door deze samenwerking de kans internationaal en nationaal beleid te beïnvloeden, hun belangen op de internationale agenda te plaatsen en hun imago hoog te houden terwijl er geen afdwingbare regels zijn die zij dienen na te leven.⁶



Structurele ongelijkheden over het hoofd gezien

Doorheen onze analyse van het beleid van UNESCO over internationale communicatie vanaf de jaren 1990 ondervonden we dat er steeds wordt gefocust op het individuele niveau. Het individu moet zich aanpassen aan de veranderende wereld door middel van de toegang tot media en ICT, de toegang tot onderwijs, de toegang tot kennis en technologie, het uitbouwen van menselijke vaardigheden, de ontwikkeling van *human resources* en van sociaal kapitaal. Dit zijn op zich uiteraard lovenswaardige doelen om na te streven maar houden het gevaar in van een *blame the victim* visie op ontwikkeling. Wanneer iemand er niet in slaagt zich ondanks de voorziening van voorgaande initiatieven uit de armoede te trekken, kan de schuld altijd bij het individu worden gelegd: omdat hij de kansen op onderwijs niet heeft gegrepen, omdat hij niet het 'juiste' sociaal kapitaal heeft ontwikkeld, omdat hij niet de 'juiste' kennis heeft vergaard of vaardigheden aangeleerd.

Dit is extra problematisch omdat er vanaf de jaren 1990 geen aandacht meer is voor cruciale politieke, economische en politiek economische structurele ongelijkheden. Een exclusieve focus op onderwijs of training als hét middel om mensen aan een job te helpen ziet andere cruciale factoren over het hoofd. De arbeidsmarkt wordt immers ook beïnvloed door de positie van een land in de globale economie en die is in het geval van het gemiddelde ontwikkelingsland op zijn zachtst gezegd niet zo voordelig door bijvoorbeeld ingebouwde ongelijkheden in globale handelsakkoorden. Een exclusieve focus op het aanpassen van onderwijs aan de noden van de arbeidsmarkt zal globale ongelijkheden niet doen verdwijnen in een context van een internationale *division of labour* die grote delen van het Zuiden veroordeelt tot het louter voorzien in ruwe grondstoffen en goedkope arbeid.⁷ Een ander sprekend voorbeeld is het feit dat UNESCO het gebruik van ICT en GSM's promoot voor vissers en boeren in ontwikkelingslanden, zodat ze kunnen achterhalen op welke lokale marktplaats ze de beste prijs voor hun producten kunnen krijgen. Terwijl dit op zich een nobel doel is, onderschrijft een dergelijke visie een onkritische integratie in de markt. Er wordt immers geen gewag gemaakt van de globale handelsongelijkheden die ervoor blijven zorgen dat boeren en vissers worden blootgesteld aan extreme prijsfluctuaties en dus inkomensonzekerheid terwijl tussen- en groothandelaren en distributeurs met de grote winsten gaan lopen. Ondanks het gebruik van ICT of GSM blijft de visser of boer nog

steeds afhankelijk van de markt. De situatie van de koffieboeren is hiervan een goed voorbeeld. Terwijl, ondanks een groter geproduceerd volume, de inkomsten uit de verkoop van koffie zakten van 12 miljard US\$ in de late jaren 1980 tot 5,5 miljard US\$ in 2003 (met rampzalige gevolgen voor de producerende huishoudens), steeg de omzet in de detailhandel van 30 miljard US\$ tot 80 miljard US\$.⁸

Ook het conceptualiseren van de digitale kloof als één van de voornaamste oorzaken van een gebrek aan ontwikkeling – en het exclusief aanpakken van deze kloof in termen van het voorzien van toegang tot ICT en het aanleren van vaardigheden om met deze toegang om te gaan – bagatelliseert de structurele aspecten van de digitale kloof. Zo wordt over het hoofd gezien dat de digitale kloof in plaats van de oorzaak eerder een logisch gevolg is van de bredere socio-economische ontwikkelingskloof. De eenzijdige focus op het voorzien van infrastructuur, toegang en training raakt nergens de structurele factoren aan die én de steeds groeiende socio-economische ontwikkelingskloof én de groter wordende digitale kloof veroorzaken. De impliciete suggestie dat ontwikkelingslanden eerst adequaat moeten worden aangesloten op het internet voor ze succesvol kunnen worden geïntegreerd in de globale economie en volwaardige partners kunnen worden van de ontwikkelde landen heeft geen oog voor het feit dat de ontwikkelingslanden reeds meer dan volledig zijn geïntegreerd in de wereldeconomie door akkoorden van de Wereldhandelsorganisatie, maar dan wel onder zeer ongunstige en oneerlijke voorwaarden.⁹ Bovendien wordt het overbruggen van de digitale kloof door middel van een exclusieve 'toegang voor allen' focus in het licht van de volgende niet in rekening gebrachte factoren zeer onwaarschijnlijk: een derde van de wereldbevolking dat geen toegang heeft tot elektriciteit; de grote ongelijkheden die na decennia nog steeds bestaan op het vlak van de 'oude media' (die overigens meer geschikt zijn voor ontwikkelingsdoeleinden)¹⁰ en de adoptie van westerse ICT infrastructuur, hardware, software en standaarden door ontwikkelingslanden die ernstige vragen over afhankelijkheid oproept.¹¹

Conclusie

Uiteraard is niemand gekant tegen het feit dat UNESCO het belang onderstreept van de toegang tot onderwijs, sociaal kapitaal, informatiegeletterdheid of de toegang tot communicatie en ICT. Een andere zaak is het wanneer deze elementen vanaf de jaren 1990 worden uitgelicht als de enige variabelen



die zullen leiden tot ontwikkeling. Want daarbij worden structurele politiek economische machtsverhoudingen die mede verantwoordelijk zijn voor ongelijkheid en armoede, zoals de asymmetrische verhoudingen in het voordeel van de economisch sterke en in het nadeel van de economisch zwakke landen binnen de Wereldhandelsorganisatie, schandelijk over het hoofd gezien.

De jaren 1970 en begin jaren 1980, waarin de kritieken op de wereldwijde ongelijkheden op het vlak van media en communicatie (NWICO) werden geuit, worden dikwijls getypeerd als een uitzonderlijk 'politiek' intermezzo. Het heet dan dat UNESCO sinds het midden van de jaren 1980 en vooral sinds de Nieuwe Communicatie Strategie (1989) naar haar 'oorspronkelijke' 'technische' rol is teruggekeerd. Toch zijn hierover ook andere meningen te horen. Zo argumenteert Kittel¹² dat de bewoordingen van UNESCO's beginselverklaring uit 1946 ruimte voor interpretatie laten. En Wells stoffeert de visie dat de taakverdeling waarbij UNESCO zich zogezegd enkel mag bezig houden met de technische aspecten van communicatie er één is die niet in den beginne werd vastgelegd maar gedurende het eerste decennium van UNESCO's bestaan werd bereikt door middel van lobbywerk door de Verenigde Staten. In principe is er dus geen enkele constitutionele basis die Staten verbiedt om controversiële zaken aan te kaarten in verband met de politiek economische dynamieken van het digitale tijdperk. Althans, toch niet in theorie. De praktijk heeft echter uitgewezen dat het aan de kaak stellen van ongelijkheden op het vlak van media en communicatie gedurende de jaren 1980 het voortbestaan van de organisatie op de helling zette.

Wanneer men bovendien in rekening brengt dat communicatie en media grotendeels zijn overgeheveld naar de Wereldhandelsorganisatie met haar handelsperspectief¹³, dat de VN zelf neoliberale visies op ontwikkeling is gaan omarmen¹⁴ en dat het *United Nations Development Programme* (UNDP) – die traditioneel toch structurele veranderingen durfde te eisen – steeds dichterbij de Wereldbank toegroeit¹⁵, dan is er niet veel hoop dat UNESCO de hedendaagse consensus in vraag zal gaan stellen. Nochtans zou een 'NWICO voor het digitale tijdperk' zeker zijn waarde kunnen hebben. Want ondanks de oplossingen die sinds de jaren 1980 naar voren zijn geschoven zien we dat de arena van de internationale communicatie nog meer is gecommercialiseerd en gemonopoliseerd¹⁶ en dat de ongelijkheden inzake media en communicatie tussen ontwikkelde en ontwikkelingslanden alleen maar zijn toegenomen.¹⁷

Literatuur

- B. BULL, M. BOAS & D. MCNEILL, "Private sector influence in the multilateral system: A changing structure of world governance?", *Global Governance*, 2004, 10 (4), 481-498.
- P. DRAHOS & J. BRAITHWAITE, *Information feudalism: Who owns the knowledge economy?*, Londen, Earthscan Publications Ltd., 2002, 224 p.
- C.A. GIFFARD, *UNESCO and the media*, New York, Longman, 1989, 230 p.
- D.Y. JIN, "Neoliberal restructuring of the global communication system: Mergers and acquisitions", *Media, Culture & Society*, 2008, 30 (3), 357-373.
- G. KITTEL, *Charakteristika Internationaler Organisationen und Aussenpolitikanalyse. Zwischen Konditionaler Kooperation und Austritt: Die Aussenpolitik der USA gegenüber der UNESCO und der ITU (1982-1988)*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1997, 317 p.
- M. LAVERGNE, "The 2003 Arab Human Development Report: A critical approach", *Arab Studies Quarterly*, 2004, 26 (2), 21-35.
- J. MARTENS, *A compendium of inequality: The Human Development Report 2005*, Berlijn: Friedrich-Ebert-Stiftung en Bonn: Global Policy Forum Europe, 2005, 7 p.
- J. MARTENS, *Multistakeholder partnerships – future models of multilateralism?*, Berlijn: Friedrich Ebert Stiftung, 2007, 77 p.
- J. NEDERVEEN PIETERSE, "Digital capitalism and development: The unbearable lightness of ICT4D", in G. LOVINK & S. ZEHLE, *Incommunicado reader: Information technology for everybody else*, Amsterdam, Institute of Network Cultures, 2005, 11-29.
- C. PAUWELS & J. LOISEN, "Von GATT zu GATS und Darüber Hinaus: Die Bedeutung der WTO für die Audiovisuelle Politik", *Media Perspektiven*, 2004, 10, 489-499.
- C. PAUWELS, K. DONDEERS & J. LOISEN, "Culture Inc or trade revisited?", in N. OBULJEN & J. SMIERS, *UNESCO's Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: Making it work*, Zagreb, Institute for International Relations, 2006, 127-156.
- P. PRESTON, *Reshaping Communications*, London, Sage, 2001, 302 p.
- L. REGAN SHADE, "Here comes the DOT Force! The new cavalry for equity?", *Gazette: The International Journal for Communication Studies*, 2003, 65 (2), 107-120.
- D.K. THUSSU, "From MacBride to Murdoch: The marketisation of global communication", *Javnost – The Public*, 2005, 12 (3), 47-60.
- UNDP, *Human Development Report 2005. International cooperation at a crossroads: Aid, trade and security in an unequal world*, New York, UNDP, 2005, 372 p.
- UNESCO & MICROSOFT, *Cooperation agreement between the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization and Microsoft corporation*, 2004, http://portal.unesco.org/ci/fr/ev.php-URL_ID=17589&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.



R.H. WADE, "Bridging the digital divide: New route to development or new form of dependency", *Global Governance*, 2002, 8 (4), 443-466.

C. WELLS, *The UN, UNESCO and the politics of knowledge*, London, Macmillan, 1987, 281 p.

WERELDBANK, *World Development Report 1998/99: Knowledge for development*, Washington, D.C., Wereldbank, 1999, 252 p.

Y.Z. YA'U, "The new imperialism & Africa in the global electronic village", *Review of African Political Economy*, 2004, 31 (99), 11-29.

Noten

1 Dr. Veva Leye behaalde haar doctorstitel in oktober 2008 aan de Vakgroep Communicatiewetenschappen, Universiteit Gent. Haar interesse gaat uit naar vraagstukken op de domeinen van internationale communicatie, ontwikkeling, discours theorie en politieke theorie. Ze publiceerde in tijdschriften als *Media, Culture & Society*, *Javnost - The Public* en *Global Governance*. Dit artikel is gebaseerd op haar doctoraal proefschrift, met als titel *UNESCO's policy on international communication, a discursive analysis of UNESCO and communication (1975-2005)*.

2 UNESCO & MICROSOFT, 2004.

3 REGAN SHADE, 2003.

4 DRAHOS & BRAITHWAITE, 2002.

5 WADE, 2002: 452.

6 MARTENS, 2007.

7 LAVERGNE, 2004: 28.

8 UNDP, 2005: 140.

9 YA'U, 2004: 12.

10 NEDERVEEN PIETERSE, 2005: 23.

11 YA'U, 2004.

12 KITTEL, 1997: 70-75, 93.

13 PAUWELS & LOISEN, 2004: 496-497. Dat de Conventie over de Bescherming en Promotie van de Diversiteit van Culturele Expressies uit 2005 een, alvast symbolisch, tegenwicht biedt tegen de nauwe commerciële interpretatie van communicatie door de Wereldhandelsorganisatie moet worden erkend. Het valt echter nog te bezien hoe krachtig deze Conventie zal kunnen worden toegepast in vergelijking met de stringente verplichtingen van de Wereldhandelsorganisatie (PAUWELS et al., 2006).

14 BULL et al., 2004.

15 MARTENS, 2005: 2.

16 THUSSU, 2005.

17 JIN, 2008: 370.

De UNEP Governing Council: de toekomst van het internationale milieubeleid op het spel

door Nils GOETEYN¹

10

De 25ste Reguliere Sessie van de *Governing Council* van het milieuprogramma van de VN (*United Nations Environment Programme - UNEP*) ging door van 16 tot en met 20 februari 2009. Deze ministeriële conferentie vond plaats in het hoofdkwartier van UNEP in Nairobi, Kenia. Naast het uitstippelen en verder uitwerken van het milieubeleid van de VN voor een groot aantal prangende milieuproblemen stond de top vooral in het teken van het debat over de toekomst van het internationale milieubeleid, en dan vooral de structurele en architecturale kant van dat vraagstuk. De berichten over de toestand van het milieu wereldwijd worden steeds dreigender en internationale actie steeds dringender.² Daardoor is de versnippering van het internationaal milieurecht en het ontbreken van een gecoördineerd VN-kader voor milieubeleid een steeds grotere doorn in het oog van de internationale gemeenschap. De *Governing Council* vormde een unieke kans voor de VN-lidstaten om fundamentele veranderingen aan het internationale milieubeleid door te voeren, of deze minstens voor te bereiden. In het kader van mijn doctoraatsonderzoek verblijf ik gedurende zes maanden in Nairobi, en volg voor de Belgische ambassade de werkzaamheden van UNEP op de voet. Ik volgde samen met de Belgische delegatie de vergaderingen in Nairobi van nabij, en was een bevoorrechte waarnemer bij de onderhandelingen over de toekomst van de milieustructuren van de VN.



WERELDBEELD



UNEP: een korte achtergrond

Het *United Nations Environment Programme* werd in 1972 opgericht door de Algemene Vergadering van de VN, na de conferentie van Stockholm (*United Nations Convention on the Human Environment*).³ Het Programma had als belangrijkste doelstellingen om enerzijds te dienen als een waarschuwingsmechanisme voor nieuw opkomende mondiale milieubedreigingen en anderzijds een forum te vormen waar wetenschappelijk onderzoek naar milieuproblemen wordt gebundeld en als basis kan dienen voor politieke actie op VN-niveau. Voor deze laatste doelstelling werd ook de zgn. *Governing Council* opgericht, een tweejaarlijkse⁴ conferentie die de brede politieke beleidslijnen voor de VN op het vlak van milieu moet uitzetten, en op die manier voor een gecoördineerd antwoord op globale milieucrisis moet zorgen.

Met andere woorden, UNEP werd opgericht als hét centrale orgaan voor de coördinatie van alle milieugerelateerde acties van de VN. Dit bleek echter al gauw een bijzonder ambitieuze onderneming. UNEP werd van bij het begin geteisterd door gebrekkige financiering, slecht management en een te breed mandaat. In theorie moest UNEP de acties van alle VN-agentschappen op het vlak van milieu coördineren; in de praktijk kreeg het quasi geen steun van de Staten noch van de agentschappen om die taak naar behoren uit te voeren. Staten waren bang dat UNEP te strikte milieumaatregelen zou willen aannemen en daardoor hun economie zou schaden; andere VN-agentschappen weigerden hun bestaande invloed en milieuprogramma's zonder slag of stoot over te dragen aan UNEP. Hierdoor kwam UNEP in een moeilijke

houdbare positie: het heeft tot doel om het milieubeleid van de VN efficiënter te maken en te coördineren, maar pogingen om die opdracht uit te voeren werden gedwarsboomd door de andere VN-agentschappen en de Staten die UNEP hadden opgericht.

De stiefmoederlijke behandeling van UNEP bleek eens te meer in de jaren na de conferentie in Rio de Janeiro van 1992 (*United Nations Conference on Environment and Development*), toen het Programma grotendeels buiten de nieuw onderhandelde multilaterale milieuverdragen werd gehouden. Het feit dat het milieuprogramma van de VN volledig losstaat van bijvoorbeeld het verdrag over biologische diversiteit (*United Nations Convention on Biological Diversity*) of het raamverdrag van de VN over klimaat (*United Nations Framework Convention on Climate Change*) en alle klimaat-gerelateerde acties van de VN doet ongetwijfeld de wenkbrauwen fronsen, maar moet vooral worden gezien als bewijs van de beperkte politieke invloed van UNEP. Het feit dat UNEP buiten een groot aantal internationale milieuverdragen staat, verzwakt de reeds weinig benijdenswaardige positie van het Programma uiteraard nog meer. Vandaag opereren grote delen van het milieubeleid van de VN en het internationaal milieurecht volledig onafhankelijk van UNEP, waarvan net wordt verwacht dat het deze acties coördineert.

De roep naar interne hervormingen en een meer effectieve en efficiënte architectuur voor het internationale milieubeleid is sindsdien niet meer uit de VN-debatten weg te branden. Zowel de Verklaring van Malmö (*Malmö Declaration*) van 2000, de Wereldtop over Duurzame Ontwikkeling (*World Summit*



on Sustainable Development) en het Cartagena Hervormingspakket (*Cartagena Package*) van 2002 als de Wereldtop in New York (*World Summit*) van 2005 roepen allemaal op tot verregaande structurele veranderingen aan het systeem van het internationale milieubeleid. Ook de overbekende VN-programma's *In Larger Freedom* van 2005 en *Delivering as One* van 2006 refereren expliciet aan een nieuwe architectuur voor de internationale milieuscène.

IEG: is UNEP deel van het probleem of van de oplossing?

Mede door het falen van UNEP om zijn stempel te drukken op het milieubeleid van de VN is het internationale milieurecht vandaag zeer gefragmenteerd en inefficiënt, zonder coördinatie en, vooral, zonder politieke leider op het institutionele vlak. Er is heden ten dage geen organisatie met de politieke slagkracht om op een effectieve manier het internationale milieubeleid te overzien en in goede banen te leiden. Sinds jaar en dag wordt er daarom opgeroepen de rol van UNEP te herzien en het Programma te hervormen tot een Wereld Milieu Organisatie.

Er zijn weinig meer gecontesteerde onderwerpen in het internationale milieubeleid als het debat over een nieuwe globale milieuorganisatie.⁵ De term 'IEG' (*International Environmental Governance*), de noemer waaronder het debat over de hervorming van UNEP wordt gevoerd, werkt voor veel landen als een lap rode stof op een stier. Tientallen inhoudelijk zeer diverse voorstellen voor een nieuwe architectuur voor UNEP en de VN-milieustructuren (gaande van het simpelweg afschaffen van UNEP tot het omvormen van UNEP tot een supranationaal kader) passeerden de revue, zonder veel effectieve impact op het beleid.⁶ Staten gaan het fundamentele vraagstuk over de institutionele toekomst van UNEP uit de weg door kleine hervormingen in de marge door te voeren (en deze even vaak niet uit te voeren) en ronkende verklaringen af te leggen over de noodzaak van een fundamentele verandering.

De oorzaak voor deze wijfelende en dubbelzinnige houding moet vooral worden gezocht in het feit dat er geen overeenstemming bestaat over wat nu precies het probleem is met de *status quo*. Elk 'probleem' dat als dusdanig naar voor wordt geschoven door een VN-lidstaat, wordt door een ander net als een voordeel beschouwd. Denkt de EU dat het internationale milieurecht te versnipperd is, dan brengt Argentinië naar voren dat de vele organisaties net voor een

wenselijke specialisatie zorgen binnen de VN. Argumenteert Zuid-Afrika dat de ontwikkelingslanden niet voldoende middelen krijgen in de strijd tegen door het noorden gecreëerde milieuproblemen, dan protesteren de geïndustrialiseerde landen tegen elke uitbreiding van de financiële transfers naar het zuiden. Vinden de Verenigde Staten dat UNEP zich ten gronde moet focussen op milieuzaken en zich bijgevolg enkel met milieu mag bezighouden, dan stelt Brazilië dat UNEP de drie pijlers van duurzame ontwikkeling (milieu-, economische en sociale aspecten) in zich moet vertegenwoordigen.

Het spreekt vanzelf dat, aangezien er geen overeenstemming bestaat over het probleem, het zeer moeilijk wordt om oplossingen te vinden die iedereen aanspreken. Het bestaan van deze uiterst verschillende visies over de toekomstige rol van UNEP zorgt ervoor dat er tot hier toe bijzonder weinig vooruitgang werd geboekt in de hervorming van de internationale milieu-instellingen in het algemeen en UNEP in het bijzonder.⁷ IEG is dus in wezen het debat over de hervorming van de milieu-instellingen van de VN, en dan vooral van UNEP. Het is echter moeilijk om aan te geven wat precies het probleem is, aangezien er zoveel verschillende visies bestaan over wat er misloopt in de huidige instellingen en wat er moet aan worden gedaan.

Noord-Zuid tegenstellingen

Het is u waarschijnlijk opgevallen dat in de hierboven beschreven verschillen in visie het steeds een tegenstelling betreft tussen de geïndustrialiseerde wereld en de ontwikkelingslanden. Dat is niet de enige tegenstelling, maar de breuklijn tussen het 'noorden' en het 'zuiden' is bijna tastbaar in het debat over IEG. Dat hoeft niet te verwonderen en is historisch gezien eigenlijk altijd al zo geweest. Aanvankelijk, in de beginjaren van UNEP, stonden de ontwikkelingslanden zeer wantrouwig tegenover het Programma. Zij beschouwden het als een vehikel van het noorden om door het noorden gecreëerde milieuproblemen aan te pakken en hen, vreesden ze, zware economische beperkingen te willen opleggen.

Om het protest van de ontwikkelingswereld tegen de creatie van een milieuprogramma te sussen, werd het hoofdkwartier van UNEP in Nairobi geplaatst. UNEP is tot op heden nog steeds de enige VN-entiteit waarvan het hoofdkantoor in een ontwikkelingsland ligt (met uitzondering van HABITAT, eveneens in Nairobi). Deze diplomatieke meesterzet be-



reikte zijn doel: vandaag zijn het vooral ontwikkelingslanden die fervente aanhangers zijn van UNEP zoals het vandaag bestaat. Niet alleen omdat de locatie een symbolische waarde heeft gekregen voor de zuidelijke VN-lidstaten, maar ook omdat de vele programma's van UNEP voor een aanzienlijke financiële en technologische overdracht naar het zuiden zorgen. Elk plan voor grondige veranderingen aan de bestaande structuren stuit dus per definitie op veel wantrouwen van de zuidelijke landen. Hiermee zal steeds rekening moeten worden gehouden bij het oplossen van het IEG-vraagstuk.

Het belang van de *Governing Council*: de 'laatste kans'

De eerste politiek zwaarwichtige oproep voor een echte institutionele opknopbeurt voor de VN-milieustructuren dateert al van 2000, met de Verklaring van Malmö. Sindsdien werd er een indrukwekkende hoeveelheid debatten en conferenties georganiseerd rond IEG, zonder veel resultaat. Wegens de geringe vooruitgang de voorbije 9 jaar is er bij veel landen sprake van onderhandelingsmoeheid (*negotiation fatigue*), en het politieke krediet voor het debat raakt zo stilaan opgebruikt.

Sinds de *World Summit* van 2005 wordt het IEG-hervormingsdebat in New York gevoerd, in de schoot van de Algemene Vergadering van de VN.⁸ Toen tijdens de laatste maanden van 2008 duidelijk werd dat het onderhandelingsproces ook nu weer geen fundamentele veranderingen zou opleveren, stuurden de voorzitters van het onderhandelingsproces in New York de boodschap naar Nairobi dat de onderhandelingen over IEG in de Algemene Vergadering waren stilgevallen, en dat er nood was aan nieuwe input in het debat. De *Governing Council* vormde met andere woorden een uitgelezen kans voor UNEP en de aanwezige milieuministers om een nieuwe richting in te slaan, en het debat nieuw momentum te bezorgen. Het nieuws dat UNEP zich over het IEG-dossier zou buigen in een poging om het gestrande debat in New York vlot te trekken, werd op enthousiasme onthaald door de delegaties in Nairobi. Anderzijds was de boodschap in de voorbereidende vergaderingen zeer duidelijk: de *Governing Council* zou voor IEG het 'debat van de laatste kans' worden. Het was dan ook duidelijk dat een mislukking van de *Governing Council* dit jaar een absolute ramp zou zijn, niet alleen voor de geloofwaardigheid van UNEP zelf, maar ook voor het internationaal milieurecht en het hervormingsdebat van IEG in het algemeen.

Het is onder dit dreigende gesternte dat vertegenwoordigers van 147 landen, waaronder 110 ministers, elkaar ontmoetten in Nairobi. In twee parallelle plenaire vergaderingen en een handvol contact- en werkgroepen werd over 17 beslissingen onderhandeld. Naast IEG werd er ook onderhandeld over (o.a.) het gebruik van chemische substanties, in het bijzonder kwik, internationaal milieurecht, de toestand van het milieu in de Gaza-strook, het Intergouvernementeel Platform voor Biologische diversiteit en management van ecosystemen (IPBES), afvalmanagement en hulp aan Afrika op het gebied van milieubeleid en natuurbescherming.

IEG-onderhandelingen en resultaten

De onderhandelaars over IEG ontmoetten elkaar meerdere keren gedurende de week in Nairobi, in een informele onderhandelingsgroep (zgn. *contact group*). Anders dan gevreesd bleek de sfeer tussen de verschillende delegaties uitstekend. Enkel de G77 protesteerde op een bepaald moment dat de contactgroep te klein was en de werking te weinig doorzichtig om representatief en legitiem te zijn, maar dat werd met een extra onderhandelingsronde opgelost. Ook inhoudelijk gezien verliepen de onderhandelingen vlotter dan verwacht. Er was onmiddellijk overeenstemming dat het geenszins de bedoeling kon zijn om het onderhandelingsproces over IEG uit New York weg te halen, maar enkel om gedurende korte tijd te brainstormen en met innovatieve ideeën naar buiten te komen. Dit moet op hoog politiek niveau gebeuren, in een gespecialiseerde groep, waarbij de consultaties liefst door ministers zelf worden gevoerd. De ministers krijgen precies 1 jaar de tijd om hun onderhandelingen te voltooien, waarna, op de volgende Speciale Zitting van de *Governing Council* (*Special Session of the Governing Council*) in februari 2010, de resultaten zullen worden bekrachtigd en overgemaakt aan de voorzitters van het proces in New York. Aangezien het ernaar uitziet dat de *Governing Council* in 2010 in New York zelf zal plaatsvinden, kan het debat dan symbolisch worden 'thuisgebracht'.

Discussie was er vooral op het punt van de samenstelling van de groep, waarbij de EU benadrukte dat enkel ministers genoeg politieke invloed, slagkracht en zichtbaarheid aan het proces en de resultaten van de onderhandelingen zouden kunnen geven om effectief een toegevoegde waarde voor het proces in New York te creëren. De Verenigde Staten waren niet voor dat idee gewonnen en stelden dat ministers



zich in ieder geval kunnen laten vertegenwoordigen, of dat nu in de tekst staat of niet. Uiteindelijk haalde de EU bakzeil, waardoor de beslissing nu spreekt over *ministers or high-level representatives*. Een ander twistpunt waarover langdurig werd onderhandeld, was de vraag of de groep van ministers open moet staan voor alle geïnteresseerde landen. Vooral de G77 bij monde van Argentinië drong aan op een zo groot mogelijk aantal deelnemers aan de groep, terwijl de Verenigde Staten en de EU de groep zo klein mogelijk wilden houden om specialisatie te kunnen bereiken. Het motief van de G77 is uiteraard niet om alleen maar openheid en legitimiteit na te streven – ze beseffen zeer goed dat ze met meer vertegenwoordigde landen meer druk kunnen zetten op de andere spelers aan tafel. Het bereikte compromis is echte VN-spraak: elke regionale groep van de VN wordt gevraagd om 2 tot 4 regeringen te selecteren voor de onderhandelingen (die de *kleine* gespecialiseerde groep moeten vormen), maar de onderhandelingen blijven openstaan voor elke geïnteresseerde andere regering. Op die manier staat de eis van zowel de EU als de G77 letterlijk in de tekst van de beslissing – ook al zijn ze inhoudelijk moeilijk te verzoenen. Hoe dit in de praktijk zal verlopen, blijft uiteraard maar de vraag.

Een andere netelige kwestie was de vraag hoe vaak de ministers zullen samenkomen in het komende jaar. De EU drong aan op zoveel mogelijk bijeenkomsten om diepgaande discussies een kans te geven, de Verenigde Staten en de G77 wilden in de tekst laten opnemen dat er maximaal twee bijeenkomsten mochten zijn. Wegens de overvolle milieu-agenda dit jaar (met een *Conference of the Parties* van de *Convention on Biological Diversity* en vooral de klimaatonderhandelingen en de top van Kopenhagen) leek het de Verenigde Staten praktisch onhaalbaar om meer bijeenkomsten te organiseren, en de G77 stelde dat het financieel onmogelijk is voor hen om vertegenwoordigers naar meer dan één bijeenkomst te sturen. Na langdurige onderhandelingen werd uiteindelijk beslist om deze twistappel uit de tekst van het compromis te laten. De tekst spreekt enkel over het feit dat de groep van ministers verantwoordelijk is voor de organisatie van het werk en dus zelf zal beslissen over de hoeveelheid bijeenkomsten. Hierop aansluitend eisten de ontwikkelingslanden financiële bijstand om hun aanwezigheid bij de onderhandelingen te verzekeren. Er werd overeengekomen om extra financiële middelen te zoeken om aan deze vraag tegemoet te komen.

Bedenkingen bij het bereikte resultaat

Er werd op onverhoopt eenvoudige wijze een compromis bereikt over de verderzetting van het essentiële debat over het internationale milieubeleid. Hoewel de beslissing louter procedureel van aard is en de hete hangijzers in het debat niet behandelt, is het belang van de beslissing niet te onderschatten, zeker aangezien veel onderhandelaars vooraf meenden dat de *Governing Council* het 'debat van de laatste kans' zou zijn voor IEG.

Een kleine ministeriële groep heeft in het verleden reeds bewezen resultaten te kunnen boeken in het VN-systeem, en het debat heeft absoluut nood aan politieke input van hoog niveau. Als de ministeriële consultaties slagen en nieuwe input en momentum aan het debat kunnen geven, dan zit het IEG-debat perfect op schema om een fundamentele beslissing te kunnen verwachten op de geplande RIO+20 conferentie in 2012, en heeft de Algemene Vergadering nog 3 jaar om de onderhandelingen ten gronde te voeren. Bij een mislukking van de consultaties lijkt het IEG-debat in absolute chaos te zullen verzanden, omdat dan eens te meer het gebrek aan overeenstemming en visie zal blijken over de rol en de toekomst van de internationale milieustructuren, en de afkeer van de landen voor het debat dan zo groot zal zijn geworden dat fundamentele hervormingen onmogelijk zullen worden. Enkel kleine stapjes en hervormingen in de marge zullen dan nog op tafel liggen, en gezien de karige resultaten van de laatste 9 jaar is dat geen hoopgevende gedachte. Daarom is het ook alarmerend dat veel landen slechts bereid zijn tot één ministeriële bijeenkomst. Als er inderdaad een grondig debat moet worden gevoerd en fundamentele en innovatieve voorstellen op tafel moeten worden gelegd, lijkt één bijeenkomst zeer weinig te zijn.

Evenwel zijn er ook een aantal positieve signalen uit de voorbije UNEP *Governing Council* te halen. Zo is het opvallend dat de sfeer tijdens de onderhandelingen in het algemeen uitstekend was ondanks de zware financiële crisis. Het besef dringt stilaan door dat het niet noodzakelijk zo is dat wanneer de economie slabakt, milieuproblemen geen geld of aandacht meer zouden krijgen. Meer zelfs, gezien het aangroeiende debat over de 'groene economie' en de enorme investeringen in groene projecten via de verschillende nationale of regionale economische hulpprogramma's die de economische crisis moeten bezweren, leken veel delegatieleden te beseffen dat milieu en ecologie een deel van de oplossing vormen voor de globale



economische crisis. De slagzin van de *Governing Council*, *Green is the new big deal*, sloeg dan ook de nagel op de kop. Bij de budgetonderhandelingen bleek trouwens ook dat veel landen, ondanks hun financiële problemen, hun contributie aan UNEP gevoelig hadden verhoogd. Er is m.a.w. een enorme hoeveelheid geld en *goodwill* beschikbaar voor milieuproblemen en de voordelen die groene economie ons kunnen bieden.



Ten slotte speelde ook de positie van de Verenigde Staten een belangrijke rol bij de succesvolle onderhandelingen. Veel onderhandelaars vertelden me tijdens de conferentie dat het jaren geleden was dat de Verenigde Staten zich zo soepel hadden opgesteld in een belangrijk internationaal forum. Er was in sommige dossiers sprake van een zeker 'Obama-effect', waarbij de Verenigde Staten, na jaren van tegenstand, vlak voor of zelfs nog tijdens de conferentie opeens 180° van standpunt veranderden. Dit was het meest zichtbaar bij de onderhandelingen over kwik, waar de Verenigde Staten na jaren van blokkage en tegenwerking opeens toch de creatie steunden van een nieuw internationaal verdrag om het gebruik van kwik te bannen. Bij het voorlezen van hun nieuwe positie door de Verenigde Staten in de plenaire vergadering zaten vertegenwoordigers van andere landen met tranen in de ogen *Yes, we can* te fluisteren. De veranderende positie was ook al in de aanloop naar de *Governing Council* voelbaar, maar de echte doorbraak op de conferentie zelf gaf de onderhandelingen vleugels. Het lijkt erop dat na acht bijzonder moeilijke jaren de Verenigde Staten zich nu opnieuw willen engageren in de internationale fora en hun isolement willen doorbreken. Dat lijkt alvast goed nieuws te zijn voor de klimaatonderhandelingen later dit jaar op weg naar en in Kopenhagen.

Conclusie

De 25ste sessie van de UNEP *Governing Council* mag een eclatant succes worden genoemd. Het IEG-proces is, althans voorlopig, gered. De onderhandelingen lieten zien dat er nog *goodwill* is van de landen aan tafel om het hervormingsdebat vooruit te stuwten. Evenwel bevat het resultaat van de onderhandelingen ook een aantal caveats. Zo zijn er nog steeds, na jaren onderhandelen, fundamentele verschillen in visie over de rol die UNEP in het VN-systeem moet spelen en wat de beste manier is om daar te geraken. De ministers hebben de monumentale opdracht om in welgeteld één jaar voldoende eenheid in visie te creëren om het debat de laatste rechte lijn in te leiden.

Noten

- 1 Nils Goeteyn behaalde in 2006 het diploma rechten aan de Universiteit Gent en beëindigde zijn studentenloopbaan een jaar later met de Gespecialiseerde Grondige Studie in het Europees Gemeenschapsrecht. Na een korte tussenstop in de bankwereld begon hij begin 2008 met een doctoraal onderzoek onder de titel *Towards an effective International Environmental Governance system*, binnen de vakgroep Internationaal Publiekrecht van de Universiteit Gent. De voorbije zes maanden bracht hij door in Nairobi, Kenia, om het onderhandelingsproces over *International Environmental Governance* van nabij te volgen.
- 2 UNEP, *UNEP Year Book 2009. New Science and Developments in our Changing Environment*, Nairobi, 2009. Beschikbaar op <http://www.unep.org/geo/yearbook>.
- 3 VERENIGDE NATIES, resolutie 2997 (XXVII) van de VN Algemene Vergadering, 15 december 1972.
- 4 De reguliere sessies gaan tweejaarlijks door in Nairobi, Kenia. Er worden echter ook *buitengewone* sessies van de *Governing Council* gehouden in de jaren dat er geen reguliere sessie is. Daardoor is er vandaag eigenlijk jaarlijks een bijeenkomst van de *Governing Council*, wisselend in reguliere en buitengewone zitting bijeen.
- 5 Voor een overzicht van de belangrijkste argumenten pro en contra in het debat, zie F. BIERMANN & S. BAUER (eds.), *A World Environment Organization. Solution or Threat to Effective International Environmental Governance?*, Londen, Ashgate, 2005, 280 p.
- 6 Zie bijvoorbeeld M. LODEFALK & J. WHALLEY, "Reviewing proposals for a World Environmental Organisation", *The World Economy*, 2002, 25, 601-617. Zij bundelden niet minder dan 17 verschillende voorstellen voor een nieuwe architectuur voor het internationale milieubeleid.
- 7 Zie N. GOETEYN & F. MAES, "The unsuccessful plea for an honourable cause: why the idea of a World Environment Organisation fails to enthrall", *n.n.g.*
- 8 De website met een overzicht van alle officiële documenten uit het onderhandelingsproces in New York is terug te vinden op volgende url: <http://www.un.org/ga/president/61/follow-up/environment/>.



De EU, België, Vlaanderen en de VN: Het Belgisch lidmaatschap van de Veiligheidsraad

Naar aanleiding van het verstrijken van het Belgisch lidmaatschap in de Veiligheidsraad werd op 3 april 2009 in het Belgisch Parlement een conferentie georganiseerd onder de titel *Belgium in the UN Security Council 2007-2008 – An Assessment*. Hieronder worden de tussenkomsten van Minister van Buitenlandse Zaken, Karel De Gucht, en VN Ondersecretaris-generaal, Sergei A. Ordzhonikidze, weergegeven.

Balans van het Belgisch lidmaatschap van de Veiligheidsraad

Karel DE GUCHT, Minister van Buitenlandse Zaken

Mr Chair,

Your excellencies,

Ladies and gentlemen,

When Belgium acceded the UN Security Council, two years ago, one of our leading newspapers headlined: 'Belgium enters the Security Council with confidence'. This confidence originated in part from the fact that we got elected with 180 out of 189 votes. True, this number is the result of a consensus-building exercise, but acceding members have seen worse results.

We were confident as well, because the Belgian diplomacy can rely on a year-long tradition of consensus-building – so crucial a skill in the UN context – as well as on a remarkable expertise in certain area's that can ensure even a small country like ours added value among the major players of the world.

But now I feel comfortable enough to admit we might not have been as confident as some might have thought. This is because we were fully aware of the difficult task that was ahead of us. Being member of this 'inner circle of the world', albeit temporary, and working on this variety of issues, takes a tremendous amount of resources, specifically human. And on the resources front, we fall short of most other member states at the Security Council-table. Comparing the means of our embassies around the world with those of the P5 members, or even with those of neighboring countries, is sometimes a depressing pastime. Frankly, sometimes I wonder how our diplomats manage. I bet they sometimes wonder themselves.

16

At the risk of sounding a little Calimero-like, being a small country at the big-boys table is evidently not an easy undertaking. If for nothing else, because it creates great expectations on the home front, expectations that are almost sure to be disappointed. There is a saying that says 'politics is the art of the feasible'. This is even more true for diplomacy, and the security council being in some respect the highest form of diplomacy, one must temper the expectations on what can be achieved in this forum.

However, expectations and ambitions are two different things altogether. It is not because we are aware of the limitations of our countries capacity and of the constraints of the Security Council itself, that we did not have the ambition to do as much as we can out with our membership. We could have made it easy on ourselves and become a "niche-member", so to speak, and focus on the areas and thematics where we have specific expertise, such as Central-Africa. Instead we chose to aspire to be a fully-fledged member and try to have our input on the whole of the functioning of the Security Council.

In all modesty, I think we succeeded in being active in and contributing to the work on the three major 'chapters' of the agenda of the Security council: the mandates of the UN-operations, the so-called 'political' discussions, like Burma or Zimbabwe and the thematical discussions.



Ladies and gentlemen,

The discussions on the mandates of peace-keeping operations constitute an important part, in substance as well as in workload, of the work of the Security Council. To substantiate this with some numbers: the Council currently 'manages' 16 peace-keeping operations, comprising a total of 109.000 members of personnel and with a budget amounting to 7.1 billion dollars.

In this task, the Council is constantly forced to reconcile the sometimes extremely high expectations with the resources that are already at their limits, while at the same time trying to reconcile the need to act quickly in times of crisis with the difficult task of ensuring a minimum degree of security for the peace-keeping forces.

In this complex juggling of often contradictory interests, Belgium has always striven to adopt a realistic approach: it would be counter-productive and even disadvantageous for the credibility of the Security Council to take decisions that are impossible to apply; be it because of a lack of resources or because the conditions in the field for a successful peace-keeping operation are not met. Therefore, as a rule, we favor operations there, and only there, where they can really have an impact, preferably in close cooperation with regional organizations.

More and more often, the Security Council deals with conflict situations in the broad sense, where an intervention is not in place and not envisaged. These are the so-called 'political' discussions. Often they deal with countries which experience a difficult democratization-process –to say the least- such as Zimbabwe, Kenya and Myanmar. Throughout its membership, Belgium has always striven to put these questions on the agenda of the Security Council, often in close cooperation with the European Union. It was Belgium that, through a letter to the presidency of the council in June 2008, put the issue of Zimbabwe on the Council's agenda. In this case, the Council was able to exert enough pressure to achieve some progress, although the situation today shows that a lot of work is still ahead of us.

Belgium has consistently attempted bring thematical issues in to the discussions. The word 'consistently' is of utmost important here, because it is only through continuous references to certain points of attention, that these points are heard and taken up by other delegations.

One of those themes we pride ourselves in bringing up consistently- sometimes even to the point of harassment of other delegations- is our concern with international law, and specifically the battle against impunity. I do not have to go to lengths to bring to remembrance the often unspeakable atrocities that are going on in the world today, even as we speak: the murdering, the maiming, the plundering, and last but not least: the acts that have more to do with sexual torture and mutilation than with genuine rape. We, as a country, believe that these topics should be at the center of attention on the international scene, and surely in the Security Council. One of the examples where I am specifically proud of the achievements is Darfur. This issue was originally treated through a triple approach (peace-keeping, political negotiations and the humanitarian situation). Here we – together with our partners – succeeded in adding a fourth point of attention: the battle against impunity and the cooperation with the international criminal court. I am of course very aware of the problems with implementation and that the situation in the field is still gruesome, but at least we where able to get this issue in the center of the debates of the worlds number one policy-making venue.

Your excellencies,
Ladies and gentlemen,

An exhaustive enumeration of all the thematic issues we tried to cover- from the broad attention to humanitarian issues over the transversal attention to gender-issues to the specific and horrific problem of child-soldiers- would lead us too far. But I can not go without mentioning the issue of natural resources and their link with conflict.

I personally pushed, not long after being granted the honor of becoming Minister of foreign affairs, to take up the issue of the link between resources and conflict, and how to break it, at the center of our policy. Building on our experience and expertise in this issue, Belgium dedicated its first thematic debate as president of the council to the question of what the UN –from a security perspective- can do. To the outside observer, it might seem that the results of this exercise are not too impressive. Of course, achieving diplomatic progress is often a work of such



small steps, that sometimes the results are difficult to be seen with the naked eye. But the mere fact to have this delicate issue for the first time discussed at the Security Council, is in my mind hugely important, because it is an acknowledgement by the highest council that this is indeed also a “peace and security” issue.

Your excellencies,
Ladies and gentlemen,

Defining one's positions, ambitions and goals is one thing, achieving them is a whole other matter. And within the concept of the Security Council, achievement is defined by the degree of success in convincing other delegations and the council as a whole. For this, we developed a few ‘tricks’ I'd like to share with you today.

In our experience, we get the most willing audience in the Council when our interventions are “no-nonsense”, reasonable and pragmatic, while at the same time original and solution-oriented. This might seem evident, but often member states are urged by internal pressures to take principled stances that will not achieve much in the New York environment. Resisting these pressures is not always easy, and not always popular, but crucial to get results. One has to choose his battles.

Expertise is obviously an asset, and we have some of that in our diplomatic network. In this context I would like to underline the importance of close contacts with civil society. These contacts can give a country the necessary insights to have an added value in discussions in the Security Council. Belgium tried to have intensive contacts on a regular basis.

The Belgian voice resonates more loudly with the support of the EU, if we can benefit from what I call the ‘European loudspeaker’. To this end, we had informal but regular and intensive coordination with EU-partners, both in New York and in European capitals.

Nevertheless, we do not want to polarize. On the contrary: we strive to be a reliable partner to permanent as well as non-permanent members, to European and to non-European member states. In this we build upon our own internal consensus-building tradition. This made us a suitable candidate for sometimes delicate assignments, like assuming the presidency of the Al-Qaeda and Iran sanctions committees.

Your excellencies,
Ladies and Gentlemen,

Belgium's time at the ‘big boy's table’ is for now over. Surely not all expectations have been met, but I do consider our membership of the Security Council a success. It has surely been a great investment of investments, human and material. But it has first and foremost been an investment in human and diplomatic capital: we've expanded our expertise, the experience of our diplomats, the credibility and visibility of our country on the international scene.

For me, this is surely not an end point in our UN aspirations. Of course, the cases and the themes that we fought to bring to the attention of the Security Council will remain at the center of our foreign policy. Equally important is that we do not let this experience go to waste. Our membership was a challenge, an opportunity as well as a learning exercise for our diplomatic core. They have proven to be up to the task. This experience will serve them well in future challenges ahead: very shortly the presidency of the EU, and undoubtedly someday a new membership of the Security Council.

Therefore, if for nothing else: yes it was worth it!

I thank You.



New Security Challenges: Soft and Hard

Sergei A. ORDZHONIKIDZE, UN Under-Secretary-General, Director-General of the UN Office at Geneva

Mr. Chairman
Excellencies
Ladies and Gentlemen:

It is a distinct privilege and a pleasure to be with you. Let me, at the outset, extend my sincere appreciation to the organizers for the invitation to this most timely event. It is an honour to be taking part with such eminent experts on global security issues and on the workings of the Security Council. I, too, look forward to hearing their opinions and views.

As you know, Foreign Minister de Gucht was to deliver his keynote now, and I am certainly not pretending to take his place. We have two rules at the UN Secretariat: first, we serve all Member States, whether big or small. And second, just as the customer, the Member States are always right. So, I will not evaluate the outcome of the Belgian Security Council membership – the Foreign Minister will join us to do that later. Rather, I hope to be able to put some of the discussions here in a wider context of the security challenges that face the international community from the perspective of the UN Secretariat.

The title of this address refers to ‘soft’ and ‘hard’ threats. But, to me, one of the defining characteristics of the security challenges we face is exactly that this dichotomy hardly seems to apply any longer. It may, in fact, frustrate efforts to address the challenges by obscuring their many facets. Much of what has traditionally been classified as ‘hard threats’, such as inter-State war, or terrorism, can – and often is – fuelled or exacerbated by ‘soft threats’ such as lack of development, massive human rights abuses, humanitarian emergencies, or even climate change. The Secretary-General has stressed, for example, that if we do not address the current economic and financial crisis, it may evolve into political instability. We must confront this continuum of threats, but without losing sight of priorities.

The understanding of the inter-relationship between challenges is best expressed in the preamble to the UN Charter, which affirms that the Organization was not only created to ‘save succeeding generations from the scourge of war’, but also to ‘reaffirm faith in fundamental human rights’ and ‘to promote social progress and better standards of life in larger freedom’.

This is not to say that all challenges are security threats, but rather an acknowledgement of the connections across issues and their potential to escalate when not addressed through comprehensive measures. Common to all the challenges is that they can only be resolved through inclusive, multilateral action.

Over the years, the Security Council has itself gradually broadened the understanding of what constitutes a threat to international peace and security – and through this, the Council has contributed to a reinterpretation of the line between ‘soft’ and ‘hard’ threats. The Council regularly discusses in open meetings issues such as civilians and children in armed conflict, the role of civil society in conflict prevention and in the pacific settlement of disputes, the spread of small arms and similar issues that probably in more traditional thinking would be labelled “soft” security issues.

Almost ten years ago, in 2000, the Security Council declared HIV/AIDS an international security issue through the adoption of resolution 1308. The same year, the Council adopted the landmark resolution 1325 – its first-ever resolution addressing the impact of war on women, and women’s contribution to conflict resolution and sustainable peace. In April 2007, the Council held its first ministerial-level debate on the link between security, energy and climate. To me, one of our key challenges consists in fully acknowledging these linkages across threats, and in addressing them in a holistic manner – which is, of course, easier said than done.

This does not mean, however, that the Council does not remain focused on what we may consider ‘core’ security business. Quite the contrary. The UN currently has 16 peacekeeping operations deployed on 5 continents, with more than 112,000 troops, police and civilians, all authorized by the Security Council. These operations support



very complex transitions to peace, with important roles in security, institution-building and rule of law. These expanding mandates of peacekeeping are also a demonstration of the link between 'soft' and 'hard' threats.

It is clear that the growing demand for peacekeeping is a vote of confidence and trust in the UN. It also brings our peacekeeping engagement to an unprecedented scale, complexity and level of risk. UN peacekeeping is overstretched, and a critical challenge is to ensure sufficient support and adequate resources, provided by Member States, to enable missions to fulfil their mandates. We are grateful for the important role that Belgium continues to play in peacekeeping, and I hope that these contributions will be strengthened.

There is also a need for continued engagement to resolve regional conflicts, and to address their causes. This involves continued serious efforts for progress in the Middle East, in Darfur, Somalia and other areas for durable solutions. The recent international meetings on Afghanistan – first in Moscow on 27 March, and earlier this week in The Hague – have reenergized multilateral efforts to make progress for the people of Afghanistan. Participants in the Moscow and Hague meetings agreed to promote good governance and stronger institutions, to generate economic growth, to strengthen security and to enhance regional cooperation – and they pledged to provide the resources required to achieve these goals. They also welcomed the Afghan Government's efforts to reintegrate into civilian life those Afghan fighters who distance themselves from international terrorism, respect the Constitution and lay down arms. This is a clear example of a multi-dimensional approach.

Terrorism remains a leading threat to international peace and security. The UN has a responsibility to lead the global efforts to confront this scourge. Indeed, this Organization has itself become a target of terrorist activity. The General Assembly's adoption, in 2006, of the UN Global Counter-Terrorism Strategy demonstrated clearly the international community's unequivocal resolve, and provides a firm basis for concrete political, operational and legal measures, in full respect of human rights and the rule of law. The Counter-Terrorism Implementation Task Force and the subsidiary bodies of the Security Council play important parts in this fight. A key element in this work is to address conditions that can be conducive to the spread of terrorism – another illustration of the continuum between 'soft' and 'hard'. During its Security Council membership, Belgium played a significant role in these efforts as Chair of the Security Council committee established pursuant to resolution 1267, the so-called Al-Qaida and the Taliban Committee. This work is also part of the broader efforts to bring stability to Afghanistan.

The need to address security and other challenges through an inclusive approach is also evident in the development of the UN's institutional structures. While recognizing the cross-cutting nature of the challenges, it is also critical to avoid any duplication. The creation, in 2006, of the Peacebuilding Commission, which draws members from the General Assembly, the Security Council, the Economic and Social Council, the main troop contributing countries and the main contributors to the budget, is a recognition of these close linkages across issues that require new institutional mechanisms to eliminate overlap. As you know, Belgium has been particularly active in making the Peacebuilding Commission realize its potential, and I hope that the debates today will also touch upon these critical efforts to facilitate a sustainable peace in countries emerging from violent conflict.

20

Ladies and Gentlemen,

One security challenge, which cuts across the "soft" and "hard" divide, is disarmament.

There is a need to rethink priorities in this area to revitalize multilateral disarmament.

Global military expenditure has topped 1.3 trillion US dollars. Indeed, global military expenditure has gone up – in real terms – by 37% over the past ten years – and it is still growing. This arms build-up not only increases the likelihood of violence, but it drains much-needed resources away from development. Strategic disarmament could free up significant funds that could be channelled towards improving the lives of the over 1 billion people that live on less than 1 dollar a day – the "bottom billion" – especially at this time of global economic crisis. Moreover, strategic disarmament would help to build greater confidence among States and contribute towards stability, which would, in turn, also further the development agenda.

The Security Council's work to ensure non-proliferation of nuclear weapons is also critical in this area. The world remains concerned about the nuclear activities in the Democratic People's Republic of Korea and in Iran, and there is support for efforts to address these concerns through dialogue.



Resumption of the Six-Party Talks at an early date is necessary to advance the goal of verifiable denuclearization of the Korean Peninsula. The UN is concerned that a North Korean ballistic missile launch would be damaging to peace and stability in the region. The UN urges the DPRK to exercise restraint and to observe relevant Security Council resolutions.

Iran must fully implement the relevant Security Council resolutions. The UN supports efforts for a comprehensive diplomatic solution to address the concerns of the international community, in full respect of Iran's right under NPT to a civilian nuclear programme. As you know, Belgium has contributed actively to the Security Council's work by chairing the sanctions committee on Iran.

The 2010 Review Conference of the Nuclear Non-Proliferation Treaty is an important opportunity for all of us to contribute to robust, creative responses to the serious challenges to the global non-proliferation regime, and I hope that this opportunity will be seized.

It is vital that the Conference on Disarmament – the world's only multilateral negotiating body – is enabled to fulfil its mandated function. Political will is essential to find common ground between strategic priorities. Recent positive statements on the part of several Member States and a more favourable international climate could provide much-needed impetus to multilateral disarmament and non-proliferation efforts. In this context, we welcome the decision on 1 April of the Presidents of the United States of America and the Russian Federation to begin bilateral intergovernmental negotiations to work out, by July this year, a new, comprehensive, legally binding agreement on reducing and limiting strategic offensive arms to replace the START Treaty. We hope this spirit will also guide multilateral efforts elsewhere, in particular in the Conference on Disarmament.

On 21 March, the Treaty on a Nuclear-Weapons-Free Zone in Central Asia entered into force. This is the first nuclear-weapon-free zone to be established in the northern hemisphere and will encompass – for the first time – an area where nuclear weapons previously existed. I trust that this important move will inspire others.

Ladies and Gentlemen,

Discussions on the effectiveness and impact of the work of the Security Council are, probably, as old as the Council itself. But, let's pause for a minute, to reflect on our security environment without a Security Council. As Director-General of the UN Office at Geneva, which is housed at the Palais des Nations that was the headquarters of the League of Nations, I am reminded on a daily basis of the background to the size and composition of the Security Council as we know it. The Council of the League also had – in its largest configuration – fifteen members. The League Council met, on average, five times a year and in extraordinary sessions when required. Authorization of any action required both a unanimous vote by the Council and a majority vote in the Assembly. In total, 107 public sessions were held between 1920 and 1939. And, we know the result.

By comparison, the Security Council of the UN held 260 meetings and passed 65 resolutions last year alone. This increases the workload from 2007, where the Council met over 214 sessions and passed 56 resolutions. There is, of course, always room for strengthening, and the Secretary-General has also encouraged Member States to advance their discussions on reform of the Council. But, we must also not lose sight of its achievements.

63 years ago, at the closing of the first General Assembly in 1946, the distinguished Belgian statesman, Paul Henri Spaak who presided the Assembly said that "when we measure the dangers through which we have passed, and recall the suffering that has been inflicted on the world in these last years, we get the full measure of our own responsibilities, and of the hopes that are placed in us". This rings just as true today. The challenges we face have only grown in scope and complexity – and with them, the expectations of the UN have increased. We can only meet those expectations if we respond to the full range of challenges and if we recognize how closely they are connected. Multilateralism – based on international law – holds the greatest potential for effective solutions.

Thank you very much.



Special: De VN in Afghanistan

Wat doet UNAMA in Afghanistan?

door Bernard VAN DIEREN & Marc VANSTEENKISTE¹

De situatie in Afghanistan is sinds maart 2008 beduidend verslechterd. De stijging in het aantal gewapende strijders en het gebruik van asymmetrische tactieken om de huidige Afghaanse regering te ondermijnen belemmeren een vooruitgang op lange termijn. De voorbereidingen voor de presidentiele verkiezingen die zijn gepland voor augustus 2009 vorderen alsook de implementatie van het anti-drugs beleid. Vorig jaar heeft er zich bijvoorbeeld een daling voorgedaan in de productie en de teelt van opium. Anderzijds zijn er nog steeds een hoog aantal burger-slachtoffers als gevolg van de hevige gevechten en de wijdverspreide berm bommen. Op humanitair vlak is de situatie eveneens achteruitgegaan. Door het moeilijke klimaat en bergachtige terrein van Afghanistan is het verzekeren van voedsel voor de gehele bevolking nog steeds niet mogelijk.

In dit complexe conflict en binnen deze moeilijke omstandigheden zijn verschillende actoren actief. Sinds 2002 zijn de VN er eveneens aanwezig via onder andere UNAMA (*United Nations Assistance Mission to Afghanistan*). UNAMA is een politieke missie die wordt geleid en ondersteund door het VN departement voor vredesmissies in New York. Het component *veiligheid* wordt niet door blauwhelmen verzekerd maar is uitbesteed of gemandateerd aan de Amerikaanse militaire missie *Operation Enduring Freedom* en de NAVO missie, ISAF. Wat doet UNAMA dan precies in Afghanistan?

22

Eenzijds speelt UNAMA in op de humanitaire situatie en de ontwikkelingszijde van het Afghaanse conflict. Anderzijds heeft UNAMA een rol als politiek adviseur voor de Afghaanse regering. De missie telt ongeveer 1.300 medewerkers waarvan 80% Afghanen. Recent echter is er beslist om de missie met 400 medewerkers uit te breiden. Concreet bemant UNAMA 17 lokale kantoren verspreid over het hele land alsook een verbindingskantoor in Teheran en Islamabad.

UNAMA is gemandateerd om de activiteiten van alle organisaties actief in het land te coördineren en werkt mee aan het oprichten van duurzame Afghaanse instellingen. *The Afghan Compact*, opge-

steld in 2006, bepaalt het kader en de doelstellingen waarbinnen deze samenwerking tussen de Afghaanse regering, de VN en de internationale gemeenschap functioneert. Deze blauwdruk beschrijft in detail welke inspanningen de komende vijf jaar moeten worden gedaan in termen van veiligheid, goed bestuur, bescherming van de mensenrechten en economische ontwikkeling.

UNAMA werd oorspronkelijk opgericht op 28 maart 2002, door resolutie 1401 van de Veiligheidsraad, om de vredesakkoorden van Bonn te helpen implementeren. De Bonn akkoorden zorgden ervoor dat een interim-regering het politiek vacuüm opvulde dat door de val van het Taliban regime was achtergelaten. Eveneens werd beslist een nieuwe grondwet uit te vaardigen en verkiezingen in het vooruitzicht te stellen. UNAMA werd ook gevraagd om alle humanitaire en heropbouwactiviteiten te coördineren.

Na de verkiezingen van het nieuwe parlement in 2005, stelde de Veiligheidsraad in samenspraak met de Afghaanse regering de kernactiviteiten van de vredesmissie op. Deze omvatten het verschaffen van politieke en strategische raad voor het vredesproces, het aanzetten van de internationale gemeenschap tot grotere inspanningen, en het helpen van de Afghaanse overheid om een heropbouwstrategie op te stellen en uit te voeren. Elk jaar wordt het mandaat van UNAMA hernieuwd.

De algemene functie van UNAMA is het promoten van vrede en stabiliteit in Afghanistan via het coördineren van de inspanningen van de internationale gemeenschap. In samenspraak met de Afghaanse overheid wordt werk gemaakt van de heropbouw van het land en de versteviging van de fundamenten van vrede en een grondwettelijke democratie.

Terwijl de Veiligheidsraad besliste om het mandaat van UNAMA in 2009 te verlengen, benadrukte de Speciale Vertegenwoordiger van de Secretaris-generaal, Kai Eide, dat UNAMA haar inspanningen zou concentreren rond:

- het promoten van een coherente hulpverlening van de internationale gemeenschap aan de



- Afghaanse regering;
- het verstevigen van de samenwerking met ISAF;
- het verschaffen van politieke bemiddeling door het versterken van de lokale aanwezigheid van UNAMA;
- het spelen van een centrale rol in het vergemakkelijken van humanitaire hulp;
- het ondersteunen van inspanningen ter bescherming van de rechten van de mens
- het ondersteunen van het electorale proces in samenwerking met de Afghaanse autoriteiten;
- het promoten van samenwerking tussen internationale en nationale NGO's;
- het ondersteunen van regionale samenwerking.

Op de Afghanistan-top van maart 2009 in Den Haag benadrukten verschillende sprekers dat het van belang is om de inspanningen voor de heropbouw van Afghanistan verder uit te breiden en dat samenwerking tussen de verschillende internationale actoren essentieel blijft. Het coördineren van deze inspanningen, weze het burgerlijke of militaire, blijft de centrale rol van UNAMA.

Voor het realiseren van de UNAMA doelstellingen op het terrein zijn ongeveer alle VN-agentschappen aanwezig in Afghanistan. Om de veiligheid van de vele honderden internationale experts en hun duizenden lokale medewerkers te garanderen is er dan ook een stevig uitgebouwde veiligheidsdienst. Zij analyseren permanent alle veiligheidsrisico's, controleren de beveiliging en coördineren alle verplaatsingen van de medewerkers. Op basis van hun advies moeten de verschillende agentschappen de nodige investeringen in mensen en middelen doen. Hieronder volgt een kort overzicht van alle agentschappen:

Office of the SRSG

Office of the Special Representative of the UN Secretary-General (SRSG) & Designated Official (DO)

Office of UN RC/HC

Office of the UN Resident Coordinator (RC); Humanitarian Coordinator (HC) & Deputy Designated Official (DDO)

UNDSS

Office of the Chief Security Advisor

UNDP

United Nations Development Programme

UNEP

United Nations Environment Programme

UNESCO

United Nations Educational, Scientific & Cultural Organization

UN/FAO

United Nations Food & Agricultural Organization

UNFPA

United Nations Population Fund

UN-Habitat

United Nations Human Settlement Programme

UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees

UNICEF

United Nations Children's Fund

UNIDO

United Nations Industrial Development Organization

UNIFEM

United Nations Development Fund for Women

UNIRIN

United Nations Integrated Regional Information Network

UNMACA

United Nations Mine Action Programme for Afghanistan

UNODC

United Nations Office on Drugs & Crime

UNOPS

United Office on Project Services

ILO

International Labour Organization

WFP

World Food Programme

WHO

World Health Organization

WB

The World Bank

ADB

The Asian Development Bank

IMF

International Monetary Fund

Het meest in het oog springende VN-agentschap is UNDP met het grootste budget en honderden medewerkers. De activiteiten van UNDP zijn dan ook zeer divers gaande van de ondersteuning van de verkiezingen, over de opleiding van overheidsambtenaren, de constructie van opleidingscentra, het uitbouwen van de ministeries van justitie en financiën en begroting, tot parlementaire adviseurs, corruptiebestrijding, ... Daartoe werden ook een aantal autonome diensten opgericht die met UNDP-fondsen zeer specifieke opdrachten zoals het elektronisch in kaart brengen van Afghanistan en het opstarten van *e-government* vervullen. (AIMNS – *Afghanistan Information Management Services*) Ook de *UN-Volunteers division* van UNDP is actief in Afghanistan en een paar tientallen, hoofdzakelijk jonge medewerkers, zijn er actief in projecten die vooral op de jeugd gericht zijn zoals de nationale jeugdraad en het opstarten van



jeugdhuizen.

Voor sommige agentschappen zijn de uitdagingen in Afghanistan bijzonder groot en vrij specifiek. UNODC met zijn strijd tegen de drugs is bijzonder belangrijk omdat er duidelijke verbanden bestaan tussen de drugshandel en de financiering van de opstandelingen en het internationaal terrorisme. Afghanistan heeft een van de hoogste percentages voor analfabetisme in de wereld. De uitdaging voor UNICEF is dan ook navenant en wordt nog vergroot door het onaanvaardbare – soms zeer gewelddadige – verzet tegen het onderwijs voor meisjes in sommige streken. De opdracht voor UNIFEM is al even groot. Het verbeteren van de positie van de vrouw in de Afghaanse samenleving is een van de sleutels tot de vermindering van de armoede en de onderontwikkeling van het land. Het probleem van de vluchtelingen vormt voor UNHCR een permanente uitdaging die al vele tientallen jaren aansleept. Het oorlogsgeweld heeft een enorme groep aan inwoners doen ontstaan die ver van hun vroegere vaste woonplaats moeten zien te overleven. Deze jarenlange ontheemding geeft ook aanleiding tot complete vervreemding voor de jongere generatie. Daarnaast creëren interne spanningen tussen verschillende bevolkingsgroepen sporadisch ook nog nieuwe binnenlandse vluchtelingenstromen. De situatie wordt dan nog complexer als men rekening houdt met de grote migratiestromen naar de buurlanden Iran en Pakistan, waarvan een belangrijk gedeelte economische migratie betreft. Niet zonder reden wordt Peshawara in Pakistan de tweede grootste Afghaanse stad genoemd. En ten slotte lijkt er geen eind te komen aan de vele bouwopdrachten voor UNOPS. Dit moet ons echter niet verwonderen in een land dat tientallen jaren van oorlog heeft gekend en waarvan de basisinfrastructuur in het verleden reeds minimaal was.



Alfabetiseringsklas in Ghazni (Oost Afghanistan)
voor ex-Taliban strijders

Een van de kleinere agentschappen die actief is in Afghanistan is de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO). Begin 2009 telde het slechts een 200 tal medewerkers, waarvan een 6 tal personeelsleden op het coördinatiebureau in Kabul. In totaal werken er slechts een 4-tal buitenlandse experts.

De ILO focust op zijn hoofddoelstelling: *decent work for all* via ondersteuning en projecten binnen zijn zogenaamde driepartijen benadering, zijnde de overheid, de werkgevers en de werknemers. De ILO is dan ook nauw betrokken bij de herstructurering en opleiding van de ambtenaren van het ministerie van arbeid. Speciale programma's worden ook opgezet om de vele versnipperde kleine vakbonden beter uit te rusten en te professionaliseren. De werkgevers zijn in Afghanistan vertegenwoordigd door een eenge maakte Kamer van Koophandel, die nauw wordt betrokken bij de ILO activiteiten.

De actieve aanwezigheid van ILO heeft er al toe geleid dat Afghanistan verschillende internationale arbeidsverdragen en –conventies heeft geratificeerd, o.a. degene gericht op de bestrijding van de kinderarbeid. De algemene arbeidswetgeving is ondertussen ook in overeenstemming gebracht met de internationaal geldende normen. Verdere verbetering van het arbeidsbeleid wordt sterk belemmerd door het totaal ontbreken van betrouwbare en actuele bevolkingsgegevens. Daarom probeert de ILO al geruime tijd een nationale arbeidspijling op te zetten, bij voorkeur gekoppeld aan een nationale volkstelling. Maar op dit moment lijkt niet elke beleidsverantwoordelijke gemotiveerd voor een transparante en uniforme *national survey*. Hoeveel Afghanen er nu eigenlijk juist zijn weet niemand. Waar ze wonen, wat ze doen en met hoeveel de verschillende etnische groepen juist zijn, is geen politiek neutrale informatie. De nakende presidentsverkiezing zal wel niet vreemd zijn aan het zoveelste uitstel van de nationale volkstelling.

Daarnaast is de ILO verantwoordelijk voor een beperkt aantal projecten. In samenwerking met UNHCR werd uitgebreid veldonderzoek uitgevoerd en een rapport opgesteld omtrent de terugkeer van Afghaanse vluchtelingen uit Iran en hun kansen op tewerkstelling. Deze studie heeft een zeer duidelijk beeld geschetst van de migratiestromen in en uit Iran. De besluiten zijn zeer duidelijk en werden niet door iedereen op applaus onthaald: de beweging van Afghanen richting Iran is hoofdzakelijk economische migratie en het illegale karakter van deze migratie wordt in stand gehouden door corruptie aan beide kanten van de grens. Maar iedereen lijkt tevreden: de Afghaanse werknemer vindt er zeer snel werk aan



een veel hoger loon, dat ruimschoots compenseert voor de kosten verbonden aan het illegaal oversteken van de grens. Het legaal bekomen van een werkvergunning is trouwens veel duurder en duurt eindeloos lang. De Iraanse werkgevers beschikken hierdoor over een grote, bijzonder *flexibele* en onbeschermde groep werkkrachten. En de overheden, aan beide kanten van de grens, zijn blijkbaar niet erg gemotiveerd om deze bloeiende handel te belemmeren.

Kinderarbeid is een andere *hot topic* voor de ILO. Het wetgevende werk dat kinderarbeid strafbaar maakt is afgerond, maar de toestand op het terrein is nog bijzonder triest. Het bestrijden van de kinderarbeid in Afghanistan is extra moeilijk omdat ze praktisch volledig is gesitueerd binnen de huisarbeid. Grote ateliers met honderden kinderen die illegaal tapijten weven of sportschoenen maken zijn er niet. Het gaat telkens om gezinnen die hun kinderen inschakelen in allerlei vormen van huisarbeid in hun dagelijkse strijd om te overleven. Kinderarbeid is in de eerste plaats een armoedeprobleem en niet het gevolg van ouders die vinden dat hun kinderen niet naar school moeten. Daarbovenop komt nog een gigantisch aantal straatkinderen, vooral in Kabul, die een specifieke aanpak vereisen.

Tenslotte is de ILO ook jarenlang verantwoordelijk geweest voor een groot nationaal arbeidsbemiddelingsproject, gefinancierd met Duitse en Britse ontwikkelingsfondsen. Binnen het ministerie van arbeid werden op een 15-tal plaatsen in het land arbeidsbemiddelingsbureaus opgestart. Werkzoekenden kunnen er zich gratis registreren en het bureau gaat actief op zoek naar vacatures. Ook worden geschikte, kosteloze, opleidingsmogelijkheden aan de werkzoekende voorgesteld.

In totaal werken een 150-tal ambtenaren van het ministerie van arbeid in die Afghaanse VDAB-kantoren, na een grondige opleiding in o.a. het gebruik van de computer en het klantgericht werken. Na vier jaar werking werden een 80.000 werkzoekenden geregistreerd. Voor 7.000 onder hen werd een passende job gevonden en 20.000 werden doorverwezen naar opleidingsprogramma's.

Het netwerk van ESC (*employment service center*) werd ook gebruikt om een specifiek programma voor ex-combattanten te organiseren. Op één jaar tijd werden zo'n 2.500 geregistreerde ex-combattanten

opgespoord en in opleidingsprogramma's geplaatst. De totale kost van dit project belooft meer dan 3 miljoen dollar en zal de werkloosheid in Afghanistan niet fundamenteel veranderen. Maar voor de 10.000 mannen en vrouwen die via het programma nu wel een eigen inkomen kunnen genereren, heeft dit project hun leven fundamenteel verbeterd.



Engelse taalopleiding voor werkzoekenden.

De algemene problematiek van Afghanistan is in weze niet fundamenteel verschillend van andere ontwikkelingslanden, de situatie is er alleen meer uitgesproken. De armoede is een van de hoogste in de wereld en dit in een bijzonder onherbergzame omgeving. Voeg daaraan toe de grote en nog verder toenemende onveiligheid, met als derde component de corruptie en de gebrekkig functionerende overheid en het totaalplaatje ziet er echt niet fraai uit.

Maar de duidelijk nieuwe aanpak vanuit Washington en zijn partners, met een sterk verhoogde input voor ontwikkelingsprojecten, kan het verschil maken. Wanneer de veiligheid voldoende kan worden gewaarborgd, kunnen, zelfs op korte termijn, vele extra goed georganiseerde projecten en initiatieven de kern van het Afghaanse probleem aanpakken: de armoede.

Noot

- 1 Beide auteurs hebben enkele jaren in Afghanistan gewerkt in opdracht van de VN. De inhoud van deze bijdrage is hun persoonlijk visie en houdt geen officieel VN standpunt in.



Interview: Tinne Verhoeven, *humanitarian affairs officer* voor UNAMA

door Catherine VAN DE HEYNING

Tinne Verhoeven beëindigde onlangs haar job als *humanitarian affairs officer* voor de VN missie in Afghanistan (UNAMA). Na jarenlange ervaringen in het humanitaire veld in Gambia, de West Bank en Gaza in de bezette Palestijnse gebieden en Eritrea, werkte ze anderhalf jaar in het Westelijke deel van Afghanistan. Sinoloog en antropoloog van opleiding, was het haar taak om de coördinatie op humanitair vlak tussen de NGO's, de VN agentschappen, de *International Security Assistance Force* (ISAF) en de lokale autoriteiten te verzorgen in de westelijke provincies. Haar ervaringen geven dan ook een bijzonder zicht op de humanitaire aspecten van de VN missie in Afghanistan.



Anderhalf jaar geleden kwam je aan in Afghanistan als verantwoordelijke voor de coördinatie van de humanitaire operaties van UNAMA in Westelijk Afghanistan. Waaruit bestond je dagdagelijkse taak?

Ik coördinerende voor UNAMA de humanitaire operaties in vier westelijke provincies: Ghor, Badghis, Herat en Farah. Daartoe zette ik verschillende fora op om de operaties van de VN agentschappen (o.a. UNHCR, WFP, UNICEF e.d), de nationale en internationale NGO's, de lokale en nationale overheid, ISAF en de verschillende *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) van ISAF te coördineren. We wilden een overzicht krijgen van wie waar actief was of toegang had tot bepaalde plekken om er zo voor te zorgen dat er op tijd hulp kon worden geboden. Dit was niet steeds even gemakkelijk omwille van de veiligheid of omwille van de weersomstandigheden. Toen ik in de zomer van 2007 toekwam, was er bijna geen coördinatie voorzien omdat de missie eind 2005, begin 2006 besliste dat er in Afghanistan geen humanitaire crisis meer was en zodoende er geen nood meer was aan de aanwezigheid van de *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA), het agentschap dat normaler wijze de coördinatie van humanitaire acties op zich neemt. In 2007 was

het duidelijk dat Afghanistan weer in een humanitaire crisis zat. Tot dan coördineerde de missie *ad hoc* humanitaire operaties en werd er enkel bilateraal gewerkt. Er was dus veel enthousiasme voor de fora en werkgroepen die ik opzette rond voedselveiligheid of de bescherming van *internally displaced people* (IDP's). Vooral de NGO's waren enthousiast om een forum te hebben waarop ze met de verschillende partners in contact konden treden.

Welke problemen beheersten de meeste humanitaire actie in Westelijk Afghanistan?

Een groot deel van mijn werk was het steunen van slachtoffers van natuurlijke rampen zoals overstromingen of droogte. In 2007-2008 was er in het Westen een grote sneeuwval met een onvoorziene ijzige koude met een hoog dodental onder mensen en vee door een tekort aan geschikte kledij, voedsel en verwarming. In maart 2008, ging de temperatuur van -25 naar quasi +25 graden met grote droogte tot gevolg omdat de sneeuw niet smolt maar ineens verdampste. Daarnaast zorgen we ook voor het indammen van epidemische ziekten en geven we bijstand aan de zieken. Deze ziektes breken daar om de zoveel tijd uit, maar er werd nooit iets substantieels aan ge-

daan door de verschillende oorlogen, de fragiele overheden en de beperkte toegang tot die gebieden.

Met welke specifiek problemen kreeg je in die regio te maken?

Wij kenden een bijzondere problematiek van vluchtelingen, de zogenaamde *deportees* en *retornees* vanuit Iran. De vele Afghanen in Iran werden door de Iranese overheid verantwoordelijk gesteld voor criminaliteit en de drugstrafieken. In 2007 staken er op twee weken tijd ongeveer 7.000 tot 8.000 families de grens over in Farah. In 2008 waren het gemiddeld dagelijks 120 mannen, die illegaal werken in Iran, die werden gedeporteerd door de Iranese overheid. Deze mannen steken vrijwel meteen weer illegaal de grens over en worden dan weer gedeporteerd, wat dubbeltellingen onvermijdelijk maakt. We beslisten daarom om onze focus te leggen op families die in Iran door UNCHR werden erkend als vluchtelingen en kwetsbare groepen zoals minderjarigen, gehandicapten en de vrouwen. Daarnaast waren er ook de grote groep IDP's die vluchten om allerlei redenen zoals het geweld, maar ook omwille van eigendomsrechten, droogtes of stammentwisten. Vele keren terug na 25 jaar oorlog maar hun grond is dan toegeëigend door een andere stam of een andere *warlord*.

Was UNAMA een reële factor van humanitaire bijstand of zelfs heropbouw?

UNAMA heeft geen projectbudgetten zoals de VN agentschappen (i.e. UNICEF, WFP e.d.). Het bestaat uit een sectie politieke aangelegenheden en een sectie mensenrechten die vooral de stabiliteit van het land en de overheid monitoren, de coördinerende sectie van humanitaire zaken en het team voor heropbouw en reconstructie. Doordat ik als humanitaire coördinator nog een sterke link met OCHA had, beschikte ik soms over een noodbudget. De collega's van heropbouw bleven echter ook bij het coördineren van de operaties van de andere organisaties en lokale overheden betrokken. Er is geen eigen budget. Het hele doel is eigenlijk de overheid ondersteunen zodat de bevolking ziet dat de overheid dingen doet voor hen en dat een dergelijk systeem kan overleven.

De resolutie van de Veiligheidsraad die de UNAMA missie opzette, meldde zelf dat de taak beperkt bleef tot 'humanitaire hulp' terwijl 'heropbouw en reconstructie' via de Afghaanse interim administratie en opvolgers moest verlopen. Wat zag je zelf als de taak van de humanitaire hulp en was dit ook effectief zo in de UNAMA missie?

Humanitaire assistentie is louter levensreddend. Zulke operaties hebben als doel mensenlevens te redden en bieden maar één tot drie maanden hulp. Humanitaire assistentie is niet duurzaam. Na een ramp zorgen we voor voedsel, water, winterkledij, onderdak, dekens, brandstof, de basisbehoeften dus. En hopelijk staan de slachtoffers na een paar maanden terug op hun eigen benen. Maar in Afghanistan leven mensen continu op hun minimum en hebben ze geen reserves om op terug te vallen. De conflicten en gevechten maken dat stabiliteit nooit langer dan enkele jaren duurt. Je zit hier eigenlijk in een constante humanitaire crisis waardoor er na de levensreddende actie geen ontwikkeling plaatsvindt.

Hoe controleerden jullie de effectiviteit van de hulpverlening?

In onze coördinerende capaciteit deden we ook aan monitoring en evaluatie. Na een hulpoperatie probeerden we na te gaan of iedereen hulp had gekregen. Het moeilijke daaraan is dat je zeer tegengestelde verhalen hoort: de provinciale overheid zegt dat de hulp bezorgd is terwijl de hulpbehoevenden claimen niets gekregen te hebben. In principe zegt het mandaat dat de VN in een land is om de overheid en bevolking te steunen, in de praktijk, overhandigen we de hulpgoederen aan de lokale overheden en verdelen zij deze over de slachtoffers. Maar ik werkte graag met internationale NGO's omdat je er dan op kan vertrouwen dat de hulpgoederen niet zomaar verdwijnen en je correcte gegevens krijgt. Echter, vaak heb je bij een humanitaire crisis geen andere dan de lokale bronnen en moet je wel vertrouwen op de gegevens van de overheid. Ook al weet iedereen dat er een deel zal verdwijnen en men niet de exacte gegevens zal doorgeven. Alles checken kan toch niet omwille van veiligheidsredenen.

De resolutie van de Veiligheidsraad die UNAMA opzette beperkte haar rol grotendeels tot humanitaire bijstand met een groot accent op de samenwerking en het ondersteunen van de lokale autoriteiten. Hoe verliep deze samenwerking?

Als er een ramp gebeurde in een bepaald district namen we eerst contact op met de provinciale overheden. Als men me ergens meldde dat er droogte was of niet voldoende voedsel om de winter door te komen, was mijn eerste vraag steeds wat de overheid zelf deed. Daar kwam het antwoord steeds van de provinciale verantwoordelijke dat hij dit aan Kabul moet vragen. Vaak betekende dat een fysieke reis naar Kabul, waarna hij na 3 weken terugkeerde met de belofte van Karzai om hulp te sturen die uiteinde-



lijk nooit aankwam. Het krijgen van hulp lijkt zeer afhankelijk van de persoonlijke relatie van de lokale verantwoordelijke met de mensen in Kabul, de etnische samenstelling van de getroffen groep en de politieke link die ze hebben met elkaar. Volgens vele provinciehoofden verdwijnt de hulp onderweg vaak in de zakken van *officials*. Voor medicamenten, bouw materiaal en voedsel komen de lokale overheden daardoor vaak aankloppen bij de VN, NGO's en ISAF omdat deze meer toegankelijk voor hen zijn dan hun eigen centrale overheid.

Wat bemoeilijkt deze werking met de lokale overheden?

Deze 'democratisch verkozen' overheden kennen een heel groot personeelsverloop doordat ze vaak na zes maanden uit hun ambt worden ontzet omwille van corruptie. De gouverneurs van districten waren meestal reeds traditionele leiders. Vaak zijn zij ex-Taliban, ex-warlord, meestal zijn het clanleiders en zijn ze nog steeds *warlord* of Taliban. De corruptie vloeit grotendeels ook vooruit uit de veronderstelling dat ze het misschien niet langer dan zes maanden uitzingen als gouverneur. Je hebt macht nodig om dingen te kunnen uitdelen aan je vrienden en met wat je uitdeelt krijg je weer macht. Dat is een van de redenen waarom corruptie een belangrijke machtsfactor is in Afghanistan.

Wat was de invloed van de nationale overheid op het humanitaire vlak? Er wordt vaak gesteld dat de invloed van de centrale regering beperkt blijft tot Kabul.

De meeste lokale overheden, nochtans door de centrale overheid aangesteld, klaagden niets te krijgen van Kabul voor de fondsen nodig voor de heropbouw van hun provincie. Het is natuurlijk ook in hun belang om dit te zeggen zodat ze op ons kunnen steunen. Eigenlijk is het heel triestig. Neem nu een provincie als Ghor: het is één van de armste maar ook rustigste provincies van Afghanistan maar ze krijgen nauwelijks iets van de centrale overheid. Dan verzuchten ze soms of ze ook onrust moeten stoken om meer overheidshulp te krijgen. De Amerikanen en Britten pompen bijvoorbeeld heel veel geld in de Zuidelijke opstandige regio's vanuit het moto *winning hearts and minds of people*. Dat steekt natuurlijk. De provinciehoofden van de Noordelijke provincies zien dat en voelen zich in de steek gelaten door Kabul.

Wat was de impact van de militaire operaties op je werk, van ISAF enerzijds en van de geallieerde troepen anderzijds?

We hebben in 2008 civiel-militaire richtlijnen ont-

wikkeld voor humanitaire interventies in Afghanistan door de VN agentschappen, NGO's, ISAF, de Afghaanse overheid en het nationale leger die stipuleerden dat het de taak van ISAF was om de veiligheid te verbeteren en niet om humanitaire bijstand te leveren, tenzij de humanitaire gemeenschap er niet geraakt omwille van de weersomstandigheden of onveiligheid. Humanitaire bijstand is de taak van de VN agentschappen, overheid en NGO's. Wat gebeurt er in de praktijk? Het uitdelen van schriften en rugzakjes aan de kinderen of het geven van voedsel om de mensen positief tegenover *the cause* te stellen. Dit is echter gevaarlijk want een week nadat zij in een dorp voedsel uitdeelden met hun wapenuitrusting en bescherming, worden ze soms door de bevolking aangevallen, indien de bevolking of hun leiders, buitenstaanders als ongewenst beschouwen en deze verwarren met ISAF. In een land met hoog analfabetisme kunnen mensen geen onderscheid maken tussen NGO's en militairen.

Waar lagen dan de moeilijkheden om tot structurele werkrelaties hierover te komen?

Met ISAF samenwerken was niet steeds gemakkelijk door het hoge ritme van personeelsverloop van de militaire missies van de ISAF troepen. Ik heb op anderhalf jaar veel kolonels en generaals in de PRT's (*Provincial Reconstruction Teams and regional Command West*) zien passeren: voor de Italianen, Litouwers en Spanjaarden 2 à 3 per jaar. Telkens ik een generaal of kolonel overtuigd had van onze werkwijze, vertrok deze weer en kwam de volgende. De Amerikanen blijven wel een jaar, maar aanzien de VN in de praktijk niet als een belangrijke partner vergeleken met de andere drie nationaliteiten van PRT's waarmee ik te maken had.

De PRT wil graag een goede indruk maken op het thuisfront via de pers. Dus als een generaal op het einde van zijn zes maanden nog budget overhad, was het verleidelijk om bepaalde groepen, bv. IDP's nog wat eten toe te stoppen. Toen ik in oktober 2008 door de NAVO werd uitgenodigd om in Duitsland op de NAVO school over de civiel-militaire samenwerking in Afghanistan te gaan les geven heb ik begrepen onder welke druk deze kolonels en generaals staan van de journalisten en het thuisfront die zich afvragen wat 'onze jongens' eigenlijk doen in Afghanistan en die graag zien dat de troepen ook humanitaire steun leveren aan de plaatselijke bevolking.

Kan je een voorbeeld geven van deze moeilijkheden?

In de zomer van 2008 installeerden 200 IDP families zich in de provinciale hoofdstad van Badghis ten ge-



volge van droogte en tribaal conflict in hun eigen dorpen. De provinciale autoriteiten vroegen steun aan de NGO's en VN agentschappen voor deze hongerlijdende families. Het Wereldvoedselprogramma (WFP) had op dat moment reeds veel voedsel overgedragen aan de Badghis overheid voor de slachtoffers van de droogte in die provincie. Op onze vraag – in overleg met de NGO's en WFP – aan de Badghis overheid om een deel van dit voedsel voor deze IDP's te voorzien antwoordde de overheid dat het reeds allemaal op was. Aangezien ze niet kon aantonen aan wie ze dat voedsel hadden uitgedeeld, namen we aan dat het voedsel gestolen was door het overheidsdepartement dat verantwoordelijk is voor de opslag en verdeling van VN voedsel in de provincie. Toen de overheid begreep dat de VN en NGO's niets voor de 200 families zou doen tot het voedsel was teruggevonden, verzochten ze de Spaanse PRT van de provincie de 200 families te voeden aangezien deze hongerlijdende families een destabiliserende factor waren voor het provinciestadje omdat ze van een andere etnische groep zijn dan de autochtone bevolking. De Spanjaarden contacteerden me verschillende weken dagelijks om te vragen of wij (de VN en NGO's) geen humanitaire steun zouden bieden. Ze zaten erg verveeld met de zaak omdat de IDP's bij hen aan de deur kwamen kloppen voor hulp en de toestand van die mensen verslechterde. Terwijl WFP de overheid onder druk zette om het voedsel aan de hongerlijdende families te geven, zwichtten de Spanjaarden voor de huilende baby's en hongerige mensen door de druk van de media en publieke opinie in Spanje en deelden rijst en kookpotten uit. De boodschap die de lokale overheid dan onthoudt, is dat als ze niets van de VN krijgen, ISAF wel bijspringt.

En hoe stond de bevolking tegenover die 'humanitaire' acties van de militairen?

De bevolking is niet kritisch over van wie het steun krijgt, als je honger en kou hebt dan ben niet kieskeurig. Wij als internationale gemeenschap hebben een enorme bedelmentaliteit in Afghanistan geïnstalleerd. Eigenlijk is het de verantwoordelijkheid van de overheid om te zorgen voor haar bevolking weliswaar met internationale steun, maar dat 'alles is gratis' mechanisme versterkt het idee dat er veel mag verdwijnen of worden gestolen, de VN of ISAF zal het wel bijpassen.

De groeiende onveiligheid en tanende populariteit van de missie zou de Taliban weer in het aanzien van de bevolking doen stijgen. Werd jij dit gewaar?

De Taliban is redelijk populair. Kijk alleen al naar onze nationale staf waaronder vele hoogopgeleide mannen. Ook zij vonden dat het allemaal beter was onder de Taliban. Het belangrijkste aspect daarin is de onveiligheid. Voor hen maakte het niets uit dat de meisjes geen recht op onderwijs hadden. Na de interventie was er een nieuwe fascinatie voor muziek en televisie. Nu denken ze daar niet meer aan, maar enkel aan de onveiligheid. Vele vinden democratie en overheid overschat en beweren beter af te zijn met een despotisch verlichte leider, een vriendelijke dictator. De Afghanen zien nu de Amerikanen als bezetter en geloven dat de Amerikanen als doel hebben Iran en Pakistan uit Afghanistan te houden omdat ze anders nog meer macht zouden hebben in Centraal Azië.

Hoe was de houding tegenover de mensenrechtensectie?

Het grootste deel van de nationale staf stond zeer terughoudend tegenover de mensenrechtensectie omdat voor hen mensenrechten gelijk staan aan een discours voor vrouwenrechten. Ze vinden dat er op mensenrechtenvlak verder geen problemen zijn in Afghanistan. Ikzelf was prettig verrast dat er vrije meningsuiting bestaat. Mijn nationale staf kon op vergaderingen ministers openlijk bekritisseren en werd daar later niet voor gestraft. Op straat zag ik vaak mensen politieagenten uitmaken of er zelfs tegen duwen, dingen die je bij ons niet moet proberen. Aan de andere kant mag je niets over de islam zeggen of heb je als vrouw quasi geen rechten zoals die bij ons bestaan ...

Beïnvloedde de culturele en zelfs religieuze elementen die toch sterk aanwezig zijn je werk?

Dat beïnvloedde ons werk zeker. Ik geef een voorbeeld. Ik stuurde nationale stafleden om te tellen hoeveel hulpbehoevende families er waren in een IDP opvangkamp voor het ontvangen van voedselhulp. Toen ik er zelf kwam, klaagden vele vrouwen dat ze niets hadden ontvangen omdat er niet voldoende voedsel was uitgedeeld. Bleek dat de uitgestuurde staf enkel de mannen telde met hun families omdat voor hen de man het hoofd is van een familie. Echter, in zo'n kamp zaten natuurlijk ook veel weduwen of vrouwen die niet wisten of hun man nog in leven was. Ik moest de staf erop wijzen dat ze elk familiehoofd moesten tellen, dus iedereen die verantwoordelijk was voor kinderen en niet alleen de mannen met hun families. Dit is culturele gedetermineerdheid. Maar als ik daarover klaagde, zei mijn hoofd steeds *Kristine, you're not going to change the culture*. Er wordt wel veel training gegeven en ze wor-



den er wel op aangesproken, maar zeker de ouderen verander je inderdaad niet meer. Als je van kleins af aan dit als kader krijgt dan zal een buitenlandse macht die patronen zeker niet veranderen. De grote graad van analfabetisme en het kleine deel van de bevolking dat naar school ging, heeft daar natuurlijk een versterkende invloed op.

Wat neem je vooral als lessen mee vanuit Afghanistan?

Het frustreert me meer en meer dat wij, humanitaire organisaties zoals de VN of NGO's, er mee voor zorgen dat een bezetting kan blijven duren. Of het nu Somalië, de bezette Palestijnse gebieden, Irak of Afghanistan is, wij staan steeds klaar om niet teveel mensenlevens verloren te laten gaan door de bezette

bevolking in hun onmiddellijke basisbehoeften te voorzien. Zo kan de bezetter beweren dat zijn bezetting niet zo erg is aangezien er toch niet veel doden vallen. Wie een land bezet moet verantwoordelijk zijn voor de bevolking van dat land en dus zorgen voor de gezondheidszorg, het voedsel, de huisvesting etc van de bezette bevolking. Maar in de praktijk wordt geen enkele bezetter op zijn verantwoordelijkheid gewezen omdat de VN en de NGO's steeds klaar staan om die rol op zich te nemen. En zo laten we de laatste jaren elke bezetter toe om maar landen te bezetten zonder dat ze ooit verantwoordelijkheid moeten opnemen en ze hun financiële middelen in militaire bewapening kunnen steken i.p.v. heropbouw van het door hun bezette gebied.



In de kijker:

90 jaar Internationale Arbeidsorganisatie en 60 jaar *peacekeeping*



De Internationale Arbeidsorganisatie (1919-2009): 90 jaar streven naar sociale rechtvaardigheid

door Kelly REYNIERS ¹

Inleiding

De Internationale Arbeidsorganisatie² (IAO) – een gespecialiseerde organisatie van de VN³ – is het forum bij uitstek voor de internationale reglementering van de arbeid. Sinds haar oprichting in het Vredesverdrag van Versailles (1919)⁴ slaagde de IAO erin maar liefst 188 verdragen en 199 aanbevelingen uit te vaardigen.⁵ Het staat buiten kijf dat deze arbeidsnormen kunnen worden beschouwd als fundamenteën van het Belgisch sociaal recht⁶, en ruimer, van het Europees Sociaal Model⁷.

Gewijzigde geopolitieke verhoudingen, de economische en financiële globalisering, het toenemend aandeel van de tertiaire sector e.d. wijzigden de (arbeids-)wereld sinds 1919 fundamenteel⁸, wat niet zonder invloed bleef op de werking en prioriteiten van de Organisatie. De algemene doelstelling zoals geformuleerd in de preambule bij de Constitutie van de IAO en nader uitgewerkt in de fundamentele Verklaringen⁹, bleef evenwel overeind. De Organisatie streeft naar *sociale rechtvaardigheid* met als uiteindelijk doel de vrede in de wereld. In 1969 mocht de IAO de Nobelprijs voor de Vrede in ontvangst nemen.



Ter gelegenheid van haar 90ste verjaardag, blikken we terug op de *grote lijnen*¹⁰ in de evolutie van de Organisatie. De bijdrage wordt afgerond met enkele beschouwingen over de uitdagingen van de IAO in de 21ste eeuw en in het bijzonder de eis van *decent work* en *green jobs*.

Anno 1919. De (formele) oprichting van een internationale organisatie van de arbeid

De kiemen voor de oprichting van een internationale organisatie van de arbeid ontsproten reeds in de 19de eeuw. Het erbarmelijke lot van het fabrieksproletariaat en de idee dat de welvaart van een Staat onlosmakelijk verbonden is met het welzijn van de arbeidende klasse, hadden allerhande sociale hervormers aangezet te ijveren voor een internationale arbeidsreglementering. Dit streven had zowel een humanitaire, politieke als economische beweegreden.¹¹ Vanuit humanitair oogpunt werd getracht *zoveel mogelijk* sociale regelgeving uit te vaardigen door middel van internationale afspraken. Een verbetering van het lot van de arbeiders stond in deze optiek centraal. Bovendien ontstond de terechte vrees dat arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die onrecht, leed en ontberingen veroorzaken, zouden resulteren in sociale onrust die de wereldvrede in gevaar kon brengen. Het creëren van internationale sociale regelgeving was m.a.w. een strategie om politieke stabiliteit en duurzame vrede te waarborgen. Tot slot speelde ook een economisch argument. De meeste West-Europese landen hadden in de loop van de 19de eeuw sociale regelgeving ontwikkeld, waaruit *nationale* sociale modellen ontstonden. De Staten vreesden echter dat een nationale of sectorale verbetering van de arbeidsvoorwaarden een verslechtering van de nationale concurrentiepositie zou betekenen. Door internationale sociale regelgeving uit te vaardigen zou de 'last' meer gelijkwaardig op de Staten wegen.¹²

Aan het einde van de 19de eeuw vonden verschillende internationale arbeidsconferenties plaats, met wisselend succes. De in 1900 opgerichte *Association Internationale pour la Protection Légale des Travailleurs (AIPLT)*¹³ zou de voorloper worden van de IAO. In het kader van deze vereniging werden verschillende conferenties georganiseerd en werden enkele (ontwerp-)verdragen aangenomen. Vermeldenswaard zijn de verdragen betreffende verboden nachtwerk voor vrouwen in de nijverheid (1905-1906)¹⁴ en het gebruik van witte fosfor in de luciferindustrie

(1906).¹⁵ Enkel het eerste verdrag bleek succesvol. Met de Eerste Wereldoorlog kwam echter een einde aan deze initiatieven.

De Vredesconferentie die vrijwel meteen na het einde van de 'Grote Oorlog' te Parijs werd gehouden, gaf aan een beperkte Commissie¹⁶ de opdracht een voorstel uit te werken voor de oprichting van een internationale organisatie van de arbeid. Onder meer de toenadering tussen de vakbeweging, de werkgevers en de overheid tijdens WO I, alsook de inspanningen van de arbeidende klasse tijdens de oorlog¹⁷, maakten het creëren van internationaal sociaal recht mogelijk. Het door de Commissie uitgewerkte voorstel zou de Constitutie worden van de IAO en werd na debat in de Conferentie opgenomen in het Vredesverdrag van Versailles.¹⁸

Hoofdstuk XIII van het Vredesverdrag werd opgebouwd uit twee delen. De eerste afdeling vormt de eigenlijke oprichtingsakte van de IAO en bevat regels over de organisatie, het lidmaatschap, de structuur van de IAO alsook over haar bevoegdheid tot het uitwerken van verdragen en aanbevelingen en het toezicht op de naleving hiervan. Zoals zal blijken, schuilt de kracht en originaliteit van de Organisatie vooral in haar unieke tripartiete overlegstructuur (werknemers, werkgevers en regeringen).¹⁹ In de tweede afdeling (art.427) werden 9 sociaalrechtelijke principes²⁰ opgenomen (*principes généraux*), die later vervangen werden door de Verklaring van Philadelphia.

Van groot belang voor de afbakening van het IAO mandaat, is de preambule bij de eerste afdeling waarin de algemene doelstellingen van de Organisatie worden geproclameerd. Op voorstel van de Belgische socialist E. Vandervelde werd het streven naar *sociale rechtvaardigheid* – als middel om duurzame vrede te bewerkstelligen, maar ook als doel op zich – als hoofdtak van de nieuwe Organisatie aangemerkt. Nadat de hoofddoelstelling werd geformuleerd, stelt de preambule vast dat er arbeidsvoorwaarden bestaan die voor vele personen onrecht, leed en ontberingen veroorzaken waardoor de wereldvrede in gevaar kan worden gebracht. Vervolgens worden enkele voorbeelden aangehaald van dergelijke arbeidsvoorwaarden die dringend verbetering behoeven. Opvallend is dat deze opsomming de grenzen van wat arbeidsvoorwaarden *sensu stricto* zouden kunnen worden genoemd (arbeidsduur, loon, arbeidsveiligheid ...) overstijgt. Ook vraagstukken van tewerkstelling (met name werkloosheid, organiseren van beroepsonderwijs en technisch onderwijs), sociale bescherming (n.a.v. ziekte van algemene aard, arbeidsongevallen



en beroepsziekte, ouderdom en invaliditeit), syndicale vrijheid, en bescherming van kinderen, jongeren en vrouwen zonder directe verwijzing naar arbeid, komen in de opsomming aan bod. De doelstellingen van de Organisatie werden – zoals reeds vermeld – in 1944 verder uitgewerkt in de Verklaring van Philadelphia, en recent herbevestigd in de Verklaring Sociale Rechtvaardigheid van 2008.

Normatieve activiteit tijdens het interbellum (1919-1939)

Tijdens het interbellum kwam de normatieve activiteit van de Organisatie helemaal op gang. In deze periode werden maar liefst 67 conventies en 66 aanbevelingen uitgevaardigd. Deze internationale arbeidsnormen hadden vooral betrekking op arbeidsvoorwaarden *sensu stricto* zoals onder meer arbeidsduur, minimumleeftijd, nachtwerk, dwangarbeid, loon en wekelijkse rust. Daarnaast werd ook aandacht besteed aan aspecten van tewerkstelling en sociale bescherming (tegen ziekte, invaliditeit, ouderdom ...). Opvallend is evenwel dat het toepassingsgebied van de meeste conventies die in deze periode werden uitgevaardigd, beperkt blijft tot één welbepaalde sector (voornamelijk industrie, zeevaart of landbouw). Van grote invloed op het Belgisch arbeidsrecht was onder meer Conventie nr. 1 betreffende de arbeidsduur, waarin de 8-uren dag werd vastgesteld. Vermeldenswaard is ook Conventie nr. 29 betreffende dwangarbeid, dewelke nog steeds behoort tot de *kernconventies* van de IAO (zie infra). Uit deze periode dateren ook vier adviezen van het *Permanent Hof van Internationale Justitie* – de voorloper van het Internationaal Gerechtshof in Den Haag – met betrekking tot het IAO mandaat.²¹ In tegenstelling tot wat bepaalde Staten en organisaties voorstonden²², gaf het Hof een ruime interpretatie aan de normerende bevoegdheid van de Organisatie.

Verklaring van Philadelphia en de evolutie van het mandaat in de periode 1944 -1989

De Verklaring van Philadelphia – die als bijlage aan de IAO Constitutie is gehecht en er integraal deel van uitmaakt – herdefinieert de doeleinden van de Organisatie in het licht van de sociale evolutie die zich sinds 1919 op wereldvlak voltrok. De desastreuze gevolgen van de Tweede Wereldoorlog versterkten bovendien de bestaansreden van de IAO. Tegen

de achtergrond van de economische wederopbouw ontstond een hernieuwde aandacht voor het sociale vraagstuk.²³

De Verklaring is in meerdere opzichten *innovatief*. Vooreerst wordt de actieradius van de Internationale Arbeidsorganisatie uitgebreid van diverse categorieën werkers naar *alle mensen, ongeacht hun ras, geloof of geslacht*. Waar arbeidsvoorwaarden *sensu stricto* vóór de Verklaring van 1944 nog de kern van de materiële bevoegdheid van de IAO uitmaakte, moet een verbreding worden vastgesteld naar wat A. Fontaine omschrijft als *conditions de vie*.²⁴ Cruciale overweging hierbij is *littera a* van de tweede sectie van de Verklaring waarin wordt bevestigd dat “alle mensen, ongeacht hun ras, geloof of geslacht, het recht hebben om, in vrijheid en waardigheid, in economische zekerheid en met gelijkheid van kansen, te streven naar materiële vooruitgang en naar geestelijke ontwikkeling”. Het voornaamste doel van de internationale en nationale politiek moet dan ook het realiseren van die omstandigheden zijn die deze ontwikkeling mogelijk maken.²⁵ De uitbreiding van het toepassingsgebied *ratione materiae* en *ratione personae* heeft tot gevolg dat de Internationale Arbeidsorganisatie niet langer uitsluitend bevoegd is voor aangelegenheden die raken aan het sociaal recht *as such*, maar voortaan ook het ruimere terrein van het socio-economisch beleid bestrijken. Een tweede vernieuwing schuilt ongetwijfeld in de erkenning en proclamatie van fundamentele rechten en vrijheden. De Verklaring vermeldt onder meer het recht op gelijkheid van kansen²⁶, de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging als wezenlijke voorwaarden voor gestadige vooruitgang²⁷ en het recht op collectief onderhandelen²⁸. Het is de eerste keer dat het principe van de internationale bescherming van grondrechten wordt geproclameerd.²⁹ De Verklaring van Philadelphia wordt dan ook algemeen aanzien als gangmaker en inspiratiebron voor de sociaal – economische grondrechten in de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens van 10 december 1948.³⁰ Tot slot kan ook worden gewezen op de erkenning van de interferentie tussen het economische en het sociale. Ter verwezenlijking van omstandigheden die materiële vooruitgang en geestelijke ontwikkeling mogelijk maken, dienen alle internationale en nationale programma’s en maatregelen op economisch en financieel gebied, een sociale component te bevatten.³¹ Het behoort krachtens de Verklaring tot de taken van de IAO dergelijke programma’s en maatregelen te onderzoeken en beoordelen in het licht van voornoemde fundamentele doelstelling.³²

In de periode 1944-1989 komen opnieuw een groot aantal arbeidsnormen tot stand (102 conventies en



103 aanbevelingen), waaronder het merendeel van wat thans de *kernverdragen* van de IAO worden genoemd, met name: Conventie nr. 87 betreffende syndicale vrijheid en bescherming van het vakverenigingsrecht, Conventie nr. 98 betreffende de toepassing van het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen, Conventie nr. 105 betreffende de afschaffing van dwangarbeid, Conventie nr. 138 betreffende de minimumleeftijd voor tewerkstelling, Conventie nr. 100 betreffende gelijke beloning en Conventie nr. 111 betreffende discriminatie in beroep en beroepsuitoefening. Naast deze verdragen die allen door België werden geratificeerd, ging ook een grote invloed op het intern arbeidsrecht uit van onder meer Conventie nr. 81 betreffende de arbeidsinspectie, Conventie nr. 95 betreffende de bescherming van het loon en Conventie nr. 99 betreffende de methodes tot vaststelling van de minimumlonen in de landbouw. Voor een bespreking kan evenwel worden verwezen naar andere rechtsleer ter zake.³³

Heroriëntering- en moderniseringsfase (vanaf ca. 1989)

Ondanks het indrukwekkende corpus aan internationale arbeidsnormen dat sinds 1919 tot stand werd gebracht, nam het succes van de IAO Conventies de laatste decennia van de 20ste eeuw af. De verdragen werden in het algemeen maar weinig geratificeerd en genoten een geringe bekendheid. Huidig Directeur-generaal, J. SOMAVIA³⁴, vestigde er in zijn rapport *Decent Work* (nogmaals) de aandacht op: "ILO Conventions and Recommendations are a vital source of protection for working people all over the world. However, except for a handful of Conventions, most ILO standards are not well known. Ratification is also a growing problem because of treaty congestion. Of the 23 Conventions and two Protocols adopted in the 15 years from 1983 to 1998, only three have received at least 20 ratifications. Even when ratified, many Conventions are only weakly implemented". Oorzaken hiervan lijken onder meer het amalgaam aan internationale, sociaalrechtelijke verdragen die na de Tweede Wereldoorlog buiten de IAO tot stand kwamen en die in zekere zin 'concurreren' met de vaak gedetailleerde IAO normen³⁵, de gewijzigde geopolitieke structuren en machtsverhoudingen na de val van de Berlijnse muur en de voortschrijdende liberalisering van de markt(en). Ph. Alston³⁶ schrijft in dit verband: "The definitive proof that communism was not economically viable removed the countervailing force that had long prompted liberal politicians to pay attention to a labour rights agenda

at both the national and international levels. The emphasis on freedom of association and on non-discrimination that had been a feature of ILO action during the Cold War became less appealing when the prime targets were no longer communist governments such as those in Poland, Czechoslovakie, and the USSR, but instead were countries pursuing the neo-liberal agenda of labour market reform". Bovendien nam het belang van regionale instellingen – zoals de Europese Unie – toe, waardoor ook andere klemtonen werden gelegd (bijvoorbeeld meer nadruk op werkgelegenheid).

Ook binnen de Organisatie was er nood aan een heroriëntering en hervorming. Inhoudelijk was er vooral een gebrek aan prioriteiten en nood aan één gemeenschappelijk doel. Programma's en projecten werden vaak los van elkaar op poten gezet, wat ervoor zorgde dat er geen eenduidige visie meer bestond.³⁷

Het is in dit klimaat dat de Belg M. Hansenne (Directeur-generaal 1989-1999) en de Chileen J. Somavia (Directeur-generaal 1999-heden) de IAO fundamenteel hervormden en het IAO mandaat vertaalden naar de 21ste eeuw. Twee ontwikkelingen geven – globaal genomen – gestalte aan deze heroriëntering. De eerste betreft het stellen van prioriteiten en het benoemen van de zogenaamde *core labour standards*. De tweede omvat het uitwerken van een *decent work agenda* en de verankering ervan in de Verklaring Sociale Rechtvaardigheid.

De *Verklaring betreffende de fundamentele principes en rechten op het werk*³⁸ van juni 1998, vormt de eerste stap in de hervormingsronde. Dit instrument verplicht de Staten louter op basis van hun IAO lidmaatschap – en zonder dat ze de corresponderende IAO verdragen³⁹ moeten hebben geratificeerd – "(...) to respect, to promote and to realize in good Faith and in accordance with the Constitution, the principles concerning the fundamental rights which are subject of those Conventions"⁴⁰. Deze principes omvatten: (i) de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de daadwerkelijke erkenning van het recht op collectief onderhandelen, (ii) de afschaffing van alle vormen van dwangarbeid of verplichte arbeid, (iii) de daadwerkelijke afschaffing van kinderarbeid en (iv) de eliminatie van discriminatie in beroep en beroepsuitoefening. Het past evenwel niet binnen het bestek van deze bijdrage om dieper in te gaan op de selectie en vaststelling van deze *core labour standards*. Het ontbreken van de principes van 'veilige en gezonde arbeid' en 'sociale bescherming' worden in de literatuur vaak als tekortkoming aangemerkt.



Een tweede stap in het hervormingsproces betreft het formuleren en uitvoeren van de *decent work agenda*.⁴¹ In 1999 introduceerde de Directeur-generaal het concept *decent work* als gemeenschappelijke doelstelling van de IAO die zijn neerslag moest vinden in een geïntegreerde aanpak.⁴² De werkzaamheden van de Organisatie werden van dan af gericht op vier strategische doelstellingen die de pijlers van de DWA vormen: (i) fundamentele principes en rechten, (ii) werkgelegenheid, (iii) sociale bescherming en (iv) sociale dialoog. Niet alleen werden de programma's en projecten afgestemd op deze pijlers, ook de interne structuur van het Internationaal Arbeidsbureau werd eraan aangepast.⁴³ In 2008 werd de DWA geformaliseerd in de Verklaring Sociale Rechtvaardigheid die de Organisatie zelf aanmerkt als *historisch en de grootste hervorming van de IAO sedert de goedkeuring van de Verklaring van Philadelphia*.⁴⁴ De Verklaring beoogt een promotioneel kader te creëren voor de uitvoering van de *decent work agenda* door onder meer een opvolgingsmechanisme voor de strategische doeleinden in te stellen. De kracht van het concept *decent work* schuilt – zoals wij in een vorig nummer van Wereldbeeld reeds beargumenteerden⁴⁵ – in het feit dat het begrip door diverse statelijke en niet-statelijke actoren werd opgepikt. De IAO slaagde erin waardig werk hoog op de internationale agenda te plaatsen.

Wat de normatieve activiteit van de Organisatie betreft, moet worden vastgesteld dat sinds de Verklaring van 1998 minder conventies werden uitgevaardigd. Het aantal ratificaties van (kern)verdragen nam evenwel toe. Ook werden aanzienlijke inspanningen geleverd m.b.t. de herziening van arbeidsnormen. De Maritieme Arbeidsconventie van februari 2006 vormt hiervan een mooi voorbeeld. Daarnaast werden ook promotionele acties ondernomen (zoals plechtige verklaringen en programma's).

Anno 2009. Decent work en green jobs in de context van globalisering en economische crisis: een greep uit de uitdagingen voor de toekomst

Zonder uitvoerig stil te staan bij de diverse uitdagingen die de Internationale Arbeidsorganisatie in de 21ste eeuw tegemoet gaat, willen we – ter afronding van deze bijdrage – er toch één uitlichten, met name het bewerkstelligen van *decent work* en *green jobs* in de context van de globalisering en de recente economische crisis. De DWA is immers meer dan een cruciaal element in de heroriëntering- en modernise-

ringsoperatie binnen de IAO: het is een poging om een krachtig antwoord te formuleren op een internationaal geworden sociale concurrentie die voor een niet gering aantal mensen helaas ook resulteert in (inkomens)ongelijkheid, sociale uitbuiting en uitsluiting. De *World Commission on the Social Dimension of Globalisation*⁴⁶ – die in 2004 haar rapport over een rechtvaardige globalisering lanceerde – merkte *decent work* dan ook aan als *global goal* en *the central means for strengthening the social dimension of globalisation*. De recente economische en financiële crisis doet m.i. het belang van een krachtdadige eis voor waardig werk nog toenemen. Gevreesd wordt immers dat de economische recessie een achteruitgang zal betekenen in de kwaliteit van de arbeid, de arbeidsvoorwaarden en de sociale bescherming. De gevolgen van de mondiale economische crisis op tewerkstelling en sociaal beleid werden dan ook op de agenda geplaatst van de eerstvolgende Internationale Arbeidsconferentie (juni 2009). Daarnaast zal in de toekomst m.i. (nog) meer aandacht moeten worden besteed aan het samengaan van *decent work* en *green jobs*. Laatstgenoemde doelt op “positions in agriculture, manufacturing, construction, installation and maintenance, as well as scientific and technical, administrative and service related activities that contribute substantially to preserving and restoring the environmental quality”.⁴⁷ Thans blijken beide concepten niet altijd in elkaar te vloeien: *decent work* is in de praktijk soms ecologisch onverantwoord en *green jobs* houden niet altijd waardig werk in. Door beide meer te verenigen – en aldus *decent, green jobs* te promoten – kan een pertinentere bijdrage worden geleverd aan *duurzame ontwikkeling*. Ook hier lijkt een belangrijke rol weggelegd voor de IAO.

Noten

- 1 Kelly Reyniers is als assistente arbeidsrecht verbonden aan de faculteit Rechten van de Universiteit Antwerpen. Ze bereidt een proefschrift voor over 'verboden arbeid'.
- 2 Hierna afgekort IAO; International Labour Organization (ILO); Organisation Internationale du Travail (OIT). De hoofdzetel van de Organisatie is gevestigd aan de Route des Morillons, CH-1211 Genève.
- 3 In 1946 werd een overeenkomst goedgekeurd tussen de IAO en de VN waardoor de IAO de eerste gespecialiseerde organisatie van de VN werd.
- 4 Verdrag van Versailles 28 juni 1919. Goedgekeurd bij wet van 15 september 1919, B.S. 17 maart 1919 en B.S. 7 maart 1920.
- 5 De conventies en aanbevelingen kunnen worden geraadpleegd op de IAO website: www.ilo.org.
- 6 De invloed van de internationale arbeidsnormen is wellicht het grootst geweest in het arbeidsrecht. Over de doorwerking van internationale arbeidsnormen in het Belgisch sociaal recht, zie onder meer: C. DENEVE, “De impact van de Inter-



- ationale Arbeidsorganisatie op het Belgisch arbeidsrecht", in M. STROOBANT & O. VANACHTER (eds.), *Honderd jaar arbeidsovereenkomstenwet*, België, Intersentia, 2001, 235-257; M. VAN PUTTEN, "Doorwerking in het Belgisch arbeidsrecht. IAO Conventies, art.6.4 ESH en *soft law*", in J. WOUTERS & D. VAN ECKHOUTTE (eds.), *Doorwerking van internationaal recht in de Belgische rechtsorde*, Antwerpen, Intersentia, 2006, 407-430.
- 7 Zie in die zin bijvoorbeeld: M. RIGAUX, "Een steviger verankering van het Europese stelsel van sociaal recht in het gemeenschapsrecht: waarborg voor een duurzaam Europees Sociaal Model", in J. MEEUSEN & G. STRAETMANS (eds.), *Bedreigt de Europese interne markt de sociale welvaartsstaat?*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2007, 19-20.
 - 8 Zie ook: "The ILO in a changing world", in G. RODGERS, E. LEE, L. SWEPSTONE & J. VAN DAELE, *The ILO and the quest for social justice, 1919-2009*, Genève, ILO, 2009, 25-36.
 - 9 Verklaring betreffende de doeleinden van de IAO van 10 mei 1944 – hierna Verklaring van Philadelphia – (samen met de huidige IAO Constitutie opgenomen in J. WOUTERS, *Bronnenboek internationaal recht*, Antwerpen, Intersentia, 2000, 702-711); Verklaring betreffende sociale rechtvaardigheid voor een rechtvaardige mondialisering van 10 juni 2008, hierna afgekort Verklaring Sociale Rechtvaardigheid. Te consulteren via www.ilo.org.
 - 10 Het past immers niet in het bestek van deze bijdrage hier in extenso op in te gaan. We belichten bovendien vooral de normatieve activiteit van de Organisatie. Voor een uitgebreid overzicht kan onder andere verwezen worden naar: V.Y. GHEBALDI, *L'Organisation Internationale du Travail*, Genève, Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, Georg Editeur, 1987, 332 p.; N. VALTICOS, "Droit international du travail", in G.H. CAMERLYNCK, *Traité du droit du travail*, VIII, Paris, Dalloz, 1983, 683 p.; G. RODGERS, E. LEE, L. SWEPSTONE & J. VAN DAELE, o.c., 272 p.
 - 11 Te noteren valt dat deze beweegredenen hun weerspiegeling vinden in de preambule bij de Constitutie van de IAO: "Aangezien een duurzame wereldvrede slechts kan worden gevestigd indien zij is gegrond op sociale rechtvaardigheid; Aangezien er arbeidsvoorwaarden bestaan die voor velen onrecht, leed en ontberingen met zich brengen, hetgeen aanleiding geeft tot een zodanige ontevredenheid dat daardoor de vrede en de eensgezindheid in de wereld in gevaar worden gebracht, en aangezien een verbetering van deze voorwaarden dringend noodzakelijk is (...), (*humanitair en politiek*); Aangezien het streven van de volken om het lot van de werknemers in hun eigen landen te verbeteren, zou worden belemmerd wanneer enige natie een werkelijk menswaardige arbeidsregeling niet zou naleven (*economisch*), (...)"
 - 12 N. VALTICOS, o.c., 99-126; C. DENEVE, *Internationaal Arbeidsrecht*, ICA-Reeks, Brugge, Die Keure, 2007, 12-15.
 - 13 Het betrof een privé-initiatief van een kleine groep intellectuelen, waaronder de Luikse Professor E. Mahaim (1865-1938). (Zie hierover: J. VAN DAELE, o.c., 59-64).
 - 14 Internationale Overeenkomst betreffende verboden nachtarbeid voor vrouwen in de nijverheid, ondertekend te Bern op 26 september 1906, inst. Wet 20 mei 1908 (B.S. 28 september 1910).
 - 15 Internationale Overeenkomst tot verbod van het gebruik van witte (gele) fosfor in de lucifersnijverheid, ondertekend te Bern op 26 september 1906, inst. Wet 30 augustus 1919 (B.S. 16 januari 1923).
 - 16 Het betreft de *Commission de législation internationale de travail* (Commissie voor internationale arbeidswetgeving). De Commissie telde 15 leden, waarvan 2 leden uit de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Frankrijk, Italië, Japan en België en 1 lid uit Cuba, Polen en Tsjechoslowakije. Voor België zetelde de eerder vernoemde Luikse Professor E. Mahaim en de socialistische politicus E. Vandervelde (1866-1938) (J. VAN DAELE, o.c., 74-83).
 - 17 J. Godart verklaart de opname van sociale clausules in het Vredesverdrag als volgt: "C'est que le traité de Versailles est sorti d'une guerre de peuples. Des citoyens armés et non des soldats de métier ont lutté longtemps" (J. GODART, *Les clauses du travail dans le traité de Versailles*, Parijs, Dunod, 1920, 7).
 - 18 Hoofdstuk XIII. Travail, artikelen 387 t.e.m. 427 (oorspronkelijke IAO Constitutie). De tekst ervan werd integraal opgenomen in J. GODART, o.c., 135-185.
 - 19 Zie ook: "Tripartism", in G. RODGERS, E. LEE, L. SWEPSTONE & J. VAN DAELE, o.c., 12-17.
 - 20 Met name: Arbeid is geen koopwaar; Vrijheid van vereniging voor werknemer en werkgever; Recht op een loon dat een behoorlijk leven toelaat; 8-uren-dag en de 48-uren-week; Wekelijkse rustdag van minimum 24 uur, veelal zondag; Afschaffing van kinderarbeid en bescherming van jonge werknemers (omwille van hun fysieke ontwikkeling en mogelijkheden tot onderwijs); Gelijk loon voor werk van gelijke waarde; Arbeidsvoorwaarden moeten gelijk worden toegepast op alle werknemers die legaal in het land zijn; Instelling van een arbeidsinspectie, waar ook vrouwen deel van kunnen uitmaken.
 - 21 Deze adviezen zijn in het Frans en Engels beschikbaar op de website van het Internationaal Gerechtshof: www.icj-cij.org.
 - 22 Zo werd onder meer betoogd dat de IAO niet bevoegd zou zijn voor de landbouwsector.
 - 23 V.Y. GHEBALDI, o.c., 40-41 en 44-45.
 - 24 Geciteerd in N. VALTICOZ, o.c., 190-192.
 - 25 *Littera b*, Sectie II Verklaring van Philadelphia.
 - 26 *Littera a*, Sectie II Verklaring van Philadelphia.
 - 27 *Littera b*, Sectie I Verklaring van Philadelphia.
 - 28 *Littera e*, Sectie III Verklaring van Philadelphia.
 - 29 V.Y. GHEBALDI, o.c., 93.
 - 30 Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens van 10 december 1948, B.S. 31 maart 1949. De sociaal-economische grondrechten liggen vervat in de artikelen 22 t.e.m. 25.
 - 31 *Littera c*, Sectie II Verklaring van Philadelphia.
 - 32 *Littera d*, Sectie II Verklaring van Philadelphia.
 - 33 Zie onder meer: C. DENEVE, "De impact van de Internationale Arbeidsorganisatie op het Belgisch arbeidsrecht", *l.c.*, 235-257.
 - 34 IAO, *Decent Work*, rapport van de Directeur-Generaal, 87ste sessie IAC, Genève, 1999, 18-19. Te consulteren via www.ilo.org.
 - 35 X., *Decent work op de agenda. Nederland en de normen van de internationale arbeidsorganisatie*, rapport in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, maart 2008, 15, www.minszw.nl.
 - 36 Ph. ALSTON, "Core labour standards and the transformation of the international labour rights regime", in V.A. LEARY & D. WARNER (eds.), *Social issues, globalization and international institutions*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, 8-9.
 - 37 IAO, *Decent Work*, rapport van de Directeur-Generaal aan de Internationale Arbeidsconferentie, Genève, 1999, 5-6.
 - 38 IAO, Verklaring betreffende de fundamentele principes en rechten op het werk, 86ste sessie IAC, Genève, 1998, hierna afgekort: Verklaring 1998. Te consulteren via www.ilo.org (International Labour Conference).
 - 39 Het betreft de eerder vermelde kernconventies van de IAO. In 1999 werd hier nog Conventie nr. 182 betreffende de ergste vormen van kinderarbeid aan toegevoegd.
 - 40 Art. 2 Verklaring 1998.
 - 41 Hierna afgekort: DWA. De notie *decent work* kent geen officiële Nederlandse vertaling. Meestal wordt de term 'waardig werk' gebruikt, soms ook 'fatsoenlijk werk' of 'passend werk'. Zonder met de vertaling afbreuk te willen doen aan de in-



- houd en draagwijdte van het concept, zullen wij in deze bijdrage alternerend de termen 'waardig werk' en *decent work* gebruiken.
- 42 IAO, *Decent Work*, rapport van de Directeur-Generaal, 87ste sessie IAC, Genève, 1999, 81 p.
- 43 Alle bestaande projecten en departementen werden ondergebracht in vier 'superdepartementen': Standards and Fundamental Principles and Rights at Work Sector, Employment Sector, Social Protection Sector en Social Dialogue Sector.
- 44 IAO Brussel, informatiebulletin nr.6/2008.

- 45 H. DE BLOCK & K. REYNIERS, "Decent work: buzzword of krachtig antwoord op de uitwassen van de globalisering?", *Wereldbeeld*, 2008, 33-38.
- 46 WORLD COMMISSION ON THE SOCIAL DIMENSION OF GLOBALISATION, *A fair globalisation: creating opportunities for all*, Genève, 2004, 110 e.v. Te consulteren op www.ilo.org.
- 47 IAO, *Green jobs: towards Decent Work in a sustainable, low carbon world*, Genève, 2008, 35-36.



Interview: Rudi Delarue, directeur van het Brusselse ILO verbindingsbureau

door Astrid COATES & Kelly REYNIERS, Universiteit Antwerpen

Een mooi pand aan de Aimé Smekensstraat te Brussel herbergt het verbindingsbureau van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) met de Europese Unie en de Beneluxlanden. Ruim een jaar geleden, in juni 2008, nam Rudi Delarue na een loopbaan in de Belgische vakbond ACV en later in de Europese Commissie, zijn functie op als directeur van het Brusselse verbindingsbureau. 90 jaar ILO is dan ook een mooie gelegenheid voor *Wereldbeeld* om kennis te maken met de nieuwe directeur en hem enkele vragen voor te leggen.

90 jaar ILO. Welke zijn volgens u de belangrijkste verwezenlijkingen/hoogtepunten van de organisatie?

De ILO is de oudste organisatie van de VN maar heeft zich ondanks moeilijke periodes en een sterk gewijzigde context altijd kunnen aanpassen en actualiseren. Ze is altijd relevant gebleven. Als bewijs hiervan drie voorbeelden:

Ten eerste de recente G20 Top op 2 april enkele weken geleden. Er was één organisatie die expliciet werd genoemd en dat was de ILO. Zo verwees men naar de *ILO response to the economic crisis*. In paragraaf 21 van de G20 verklaring werd eveneens verwezen naar basisteksten van onder andere de ILO, WTO, IMF, OESO, Wereldbank ... Een bewijs dat de ILO in voorspoed maar ook in crisis relevant blijft.

Vervolgens de 'waardig werk' – in het Engels *decent work* – agenda. Men is erin geslaagd om van een ILO thema een wereldthema te maken. De *decent work* agenda is een *global* agenda, hiermee bedoel ik dat er een globale consensus over bestaat. Op de Millennium top in 2005 werd waardig werk in paragraaf 47 van het *Outcome Document* expliciet als doelstelling opgenomen, wat ook herhaald werd door ECOSOC in 2006.

Om verder te gaan op de VN, ILO Directeur-generaal Somavia is momenteel ook *Chief Executive Board Chair* van het *High Level Programming Committee*, die de programmatie van de VN moet vastleggen.

Ten slotte de relatie met de Europese Unie. Aan-

vankelijk was er een normatief concurrentieel verhouding. Door de globalisering is de relatie echter geëvolueerd naar een strategisch partnerschap. De *decent work* agenda heeft ervoor gezorgd dat er een globale consensus is over delicate thema's, waardoor het makkelijker wordt om te praten met China, India ... Het zijn met andere woorden aanvaardbare thema's geworden en er is zelfs een nieuwe generatie van akkoorden, namelijk over *sustainable and economic development*. De ILO is een baken geworden, ondanks het feit dat haar budget vele malen kleiner is dan dat van bijvoorbeeld de Wereldbank. Haar consensuele basisteksten vormen immers een belangrijk referentiepunt.

Sinds de oprichting van de ILO in 1919 heeft de organisatie maar liefst 188 verdragen en 199 aanbevelingen uitgevaardigd. Met de Verklaring betreffende de fundamentele principes en rechten op het werk (1998) en de 'Decent Work' Agenda (1999) lijkt de nadruk van de ILO de laatste jaren meer op een 'soft law approach' (in de zin van meer nadruk op principes, promotionele acties en een geringer aantal nieuwe arbeidsnormen) te liggen. Klopt een dergelijke analyse volgens u?

Deze voorstelling is te wit-zwart en dit om de volgende redenen.

Ten eerste moet men dit in zijn context situeren. Eén derde van het totaal betreft maritieme conventies. In 2006 zijn zij echter opgenomen in één conventie door consensus. Dus daar kan men dus al 60 van aftrekken. Vervolgens moet men van de 120 die overblijven, degenen wegdenken die *obsolete*, verou-



derd zijn. De IAO heeft een amendement op haar grondwet goedgekeurd om in de toekomst dergelijke, verouderde conventies af te schaffen. Deze grondwetswijziging is echter nog niet in werking getreden. Men blijft dus met 76 *up to date* conventies over, waarvan 8 *core labour standards*. De prioriteit gaat nu naar de daadwerkelijke ratificatie en toepassing van deze *up to date* conventies die alle dimensies van waardig werk omvatten. Dit neemt niet weg dat nieuwe of aangepaste conventies nodig zullen zijn om sommige nieuwe ontwikkelingen te omkaderen.

Men moet conventies ook bekijken in het kader van een ruimer sociaal beleid: *Decent work is a factor of governance and performance*. Je moet met andere woorden inwerken op bestuur om de ratificatie en toepassing van conventies te kunnen laten uitvoeren. Werk moet onderdeel worden van ontwikkelingssamenwerking. Het heeft immers geen zin om blijvend geld uit te geven aan aids, lager onderwijs, etc. indien er geen terugkoppeling is met de ruimere gezondheidszorg of indien er geen ondersteuning is van de inkomens van arme gezinnen die hun jongeren naar school sturen.

Het gaat dus niet alleen maar om *soft law*, men moet de normen in een ruimer kader zien. Er zijn natuurlijk wel *soft law* elementen, bijvoorbeeld de Verklaring voor Multinationale Ondernemingen van de jaren '70 en de gedragscodes (bijvoorbeeld roken op het werk) ... en die zijn louter aanvullend.

Sinds de Verklaring betreffende de fundamentele principes en rechten op het werk (1998) is het aantal ratificaties van de kernverdragen sterk toegenomen. Is dit echter geen Pyrrusoverwinning nu blijkt dat economische grootmachten als China, India, maar ook de VS, deze verdragen bijna niet hebben geratificeerd?

Die opmerking is terecht, er is een zeer groot probleem. Je moet wel een onderscheid maken naargelang de situatie. Zo moet India op termijn wel in staat zijn om de conventies te ratificeren. Zij toont immers interesse in waardig werk. Ook China kan eigenlijk heel wat conventies ratificeren en doet dit meer en meer op vlak van veiligheid en gezondheid. Onlangs heeft China trouwens een nieuwe arbeids-codex gepubliceerd. Maar zaken zoals vrijheid van vereniging zullen omwille van de communistische partij altijd moeilijk blijven. De VS hebben een intern probleem met sommige aspecten van hun federale wetgeving en van sommige van hun deelstaten. De politieke wil om dit te veranderen verschilt tussen republikeinen en democraten. Het zou dus goed zijn moesten er extra inspanningen worden gedaan

en met Obama zijn er op dat vlak zeker perspectieven. Brazilië zal Conventie nr. 102 over sociale zekerheid ratificeren en op termijn alle *core labour standards*. Men moet dus opnieuw de zaak met nuances bekijken en er zijn zeker tekenen van hoop.

De Verklaring betreffende sociale rechtvaardigheid voor een rechtvaardige mondialisering (2008) wordt door de organisatie zelf aangemerkt als 'historisch' en 'de grootste hervorming van de ILO sedert de goedkeuring van de Verklaring van Philadelphia (1944)'. Waarom is deze verklaring zo fundamenteel? Zou u de draagwijdte ervan misschien kunnen toelichten?

De Verklaring van Philadelphia heeft de ILO opgetild van een technische organisatie – denk maar aan arbeidsduur, kinderarbeid ... – naar een politiek-sociale organisatie (met bijvoorbeeld vrijheid van vakvereniging en werkgelegenheidsbeleid). Ze kreeg ook een ruimer sociaal-economisch mandaat. Met de nieuwe Verklaring krijgt zij niet alleen een aangepast mandaat, maar ook een opvolgingsmechanisme en dit voor vier pijlers van waardig werk. Het gaat om sociale zekerheid, sociale dialoog, werk en arbeidsrechten. Waardig werk is dus veel ruimer dan arbeidsvoorwaarden. We zien ook dat er een stijging is van de legitimatie: in 1944 ging het om een 60-tal landen, nu is er al een consensus met 183 landen!

De ILO werkt ondertussen ook met een geïntegreerde benadering: als men het heeft over sociaal beleid maakt men ook de koppeling naar de economische investering en naar het milieu. In het kader van duurzame ontwikkeling – denk maar aan de *groene jobs* – worden delicate dossiers als handel en milieu toegevoegd.

Ook is er opnieuw aandacht voor ratificatie en toepassing van arbeidsnormen. Sommigen zeggen dat dit past in de agenda van de rijke landen, maar ook de ontwikkelingslanden staan hier achter. Vooral de consensus daaromtrent is van fundamenteel belang.

Wat is de impact van de financiële crisis voor de ILO? Is er een impact op de ILO projecten en welke actie onderneemt de ILO?

De financiële crisis heeft zeker een impact gehad op de ILO. Zo is de agenda van de conferentie in juni erdoor omgegooid. Normaal gezien zouden aids, sociale zekerheid en demografie en de *gender* dimensie op de agenda hebben moeten staan. Nu heeft de Raad van Bestuur besloten dat het *global jobs pact* – het ILO antwoord op de crisis – hét thema wordt in juni.



De financiële crisis heeft enorme implicaties. In Oost-Europa bijvoorbeeld, is de crisis zeer voelbaar vanwege de kwetsbare financiële sector, de minder uitgebouwde dienstensector en hun afhankelijkheid van de wereldwijde *supply chain*, zoals voor de auto-industrie.

In de armere landen worden ook de *remittences* van migrerende werknemers aangetast omdat zij worden ontslagen met een enorme verarming voor die landen tot gevolg. Ontwikkelingssamenwerking mag men bijgevolg op dit moment zeker niet terugschroeven, anders zal men met een enorme verarmingsprobleem zitten. De trein van de vooruitgang gaat overal slecht, zelfs in China met haar monetaire reserves. Slechts enkele landen beschikken over dergelijke marges. Samenwerking is hier cruciaal: hoe zorgen we er immers voor dat we allemaal uit de crisis geraken? Een gecoördineerd beleid is nodig met een hervorming ten gronde, bijvoorbeeld betreffende het bestuur van organisaties, banksystemen en dergelijke. Er is samenwerking nodig tussen alle organisaties (IMF, Wereldbank, ILO, ...) op alle terreinen.

Welke zijn volgens u de grootste uitdagingen die de ILO in de toekomst tegemoet gaat?

Heel het concept van mondialisering moet worden aangepast. Dit betekent dat men geen regeltjes moet uitvaardigen in het kader van *business as usual*, maar ervoor moet zorgen dat sociale aspecten mee in overweging worden genomen. Zo moeten de implicaties van *decent work* overal worden meegenomen. Bij een hervorming van de economie, de financiën en het milieu moet men de sociale component meenemen, juist omdat dat zo belangrijk is voor de mensen. We mogen niet vergeten dat de sterk toegenomen ongelijkheden mede aan de basis lagen van de crisis. Men moet er dus voor zorgen dat veel meer mensen waardig werk met een behoorlijk inkomen hebben. De uitdaging zal erin bestaan om excessieve ongelijkheid af te bouwen en meer duurzaamheid te creëren.



60 jaar VN-vredesoperaties: een evaluatie

door Ann PAUWELS ¹



Inleiding

Recentelijk vierden we de zestigste verjaardag van VN-vredesoperaties. De voorbije decennia werd bijna met de regelmaat van de klok een beroep gedaan op VN-vredesoperaties. VN-vredesoperaties worden door de VN als volgt omschreven:

"Peacekeeping operations and their deployment are authorized by the Security Council, with the consent of the host Government and usually of the other par-

ties involved. They may include military and police personnel, together with civilian staff. Operations may involve military observer missions, peacekeeping forces or a combination of both. Military observer missions are made up of unarmed officers, typically to monitor an agreement or cease fire. The soldiers of peacekeeping forces have weapons, but in most situations can use them only in self-defence".²

Het gaat met andere woorden om door de VN en onder hun commando in te zetten militair- en/of politiepersoneel in een conflictsituatie en dit met de



toestemming van de Staat op wiens grondgebied zij hun taken moeten uitvoeren. De bedoeling is uiteraard om op een of andere wijze bij te dragen tot de handhaving en/of het herstel van de internationale vrede en veiligheid.

Ondertussen zijn er welgeteld 63 VN-vredesoperaties ingesteld³ en zijn ze uitgegroeid tot een belangrijk en algemeen aanvaard instrument voor de beheersing en oplossing van gewapende conflicten. De VN hebben evenwel steeds benadrukt dat het concept VN-vredesoperaties *is constantly evolving in the light of changing circumstances*.⁴ Hiermee gaven ze duidelijk te kennen dat het instrument continu aan veranderingen onderhevig is. Het ontstond en ontwikkelde zich immers als een alternatief op het in het VN-Handvest uitgewerkte collectieve veiligheidssysteem. Het wekt dan ook nauwelijks verwondering dat zowel het mandaat als de samenstelling van VN-vredesoperaties een hele evolutie hebben ondergaan.

In deze bijdrage wordt nader ingegaan op deze evolutie maar tegelijkertijd wordt ook stilgestaan bij de recente ontwikkelingen en dilemma's inzake VN-vredesoperaties, om ten slotte ook naar de vooruitzichten ervan te peilen.⁵

De first generation peacekeeping-operaties: hoe het begon

De eerste VN-vredesoperatie, UNTSO of *United Nations Truce Supervision Organization*, werd in 1948 opgericht. Ze werd indertijd ingesteld om toe te zien op een bestand tussen Israël en zijn buurlanden. In daaropvolgende decennia zagen verschillende VN-vredesoperaties met een soortgelijk mandaat het daglicht in het Midden-Oosten. We verwijzen hier onder meer naar UNEF I en II (*United Nations Emergency Force I and II*), UNOGIL (*United Nations Observation Group in Lebanon*), UNYOM (*United Nations Yemen Observation Mission*), UNDOF (*United Nations Disengagement Observer Force*) en UNIFIL (*United Nations Interim Force in Lebanon*). Maar ook voor andere conflictsituaties, zoals het conflict in Cyprus en het Pakistaans-Indiase geschil, werden VN-vredesoperaties ingesteld. Een voor een werden ze ontplooid met als belangrijkste doelstelling een verdere escalatie van het gewapend conflict in het betrokken gebied te voorkomen. Ondanks deze toch vrij ambitieuze doelstelling beperkte het mandaat van de VN-blauwhelmen zich meestal tot het controleren en waarnemen van een staakt-het-vuren en/of het scheiden van de strijdende partijen. Zij werden in het conflictgebied gestationeerd met de

toestemming van het gastland en dienden een strikte onpartijdigheid ten opzichte van de partijen in het conflict in acht te nemen. Daarom vervulden ze in beginsel geen gevechtstaken. Slechts wanneer de eigen veiligheid in gevaar was, mochten de VN-blauwhelmen geweld gebruiken. Omwille van dit onpartijdig karakter van VN-vredesoperaties, werd het merendeel van het militair personeel voor de VN-vredesoperaties geleverd door Staten die geen bijzonder belang hadden bij de situatie in het land in kwestie. Concreet betekende dit dat heel vaak een beroep werd gedaan op de Scandinavische landen, Australië en Canada om militair en/of politiepersoneel te leveren voor VN-vredesoperaties.

Wanneer we een balans opmaken van deze operaties, die in de literatuur vaak worden omschreven als de *first generation peacekeeping*-operaties, lijkt dit – althans op het eerste gezicht – positief uit te vallen. Bij nader toezien moeten we evenwel toegeven dat ze geen onverdeeld succes zijn geworden (of zijn). Positief is dat een verdere escalatie van het conflict kon worden vermeden en dus ook rechtstreekse betrokkenheid van de grootmachten kon worden verijdeld. Toch blijven veel van de gebieden waar deze VN-vredesoperaties actief waren (of zijn), een bestendige haard van onrust en zijn de VN er niet in geslaagd om de onderliggende conflicten definitief op te lossen. Nochtans was het de bedoeling om met de ontplooiing van de VN-vredesoperaties tot een stabilisatie van de toestand te komen en de voorwaarden en het klimaat te creëren die nodig waren om tot een definitieve oplossing van het conflict te komen. De praktijk heeft echter op pijnlijke wijze aangetoond dat – op enkele uitzonderingen na – de aanwezigheid van VN-vredesoperaties niet of nauwelijks heeft bijgedragen tot de definitieve oplossing van het conflict en dat zij integendeel het *status-quo* bestendigen. Het feit dat vele van dit type VN-vredesoperaties nog steeds operationeel zijn – we verwijzen dan met name naar de VN-vredesoperaties ontplooid in Cyprus, Zuid-Libanon en de Golan-Hoogten⁶ – stemt inderdaad tot nadenken.

De second generation peacekeeping-operaties: het einde van de Koude Oorlog brengt een nieuw elan

Onmiddellijk na het einde van de Koude Oorlog brak er in tal van opzichten een nieuw tijdperk aan voor VN-vredesoperaties. In de eerste plaats was er een enorme toename van het aantal operaties en daaraan gekoppeld een uitbreiding van het personeel



dat eraan deelnam. Naast de traditionele troepenleverende landen, zoals de Scandinavische Staten, bleken nu ook tal van ontwikkelingslanden en westerse landen bereid om een bijdrage te leveren. De mogelijkheden van de VN leken – in eerste instantie dan toch – onuitputtelijk te zijn.

Bovendien gingen de mandaten van deze VN-vredesoperaties een stap verder dan bij de *first generation peacekeeping*-operaties. Hoewel de basisprincipes ongewijzigd bleven – ze werden opgericht op formeel verzoek van de betrokken partijen en het gebruik van geweld was en is daarbij voor de VN-blauwhelmen in principe verboden (uitgezonderd wanneer ze zelf in gevaar waren of zijn) – werd aan de VN-vredesoperaties gevraagd om na afloop van een intern conflict toe te zien op en/of bijstand te verlenen aan de uitvoering van een vredesakkoord om uiteindelijk een duurzame oplossing van het conflict te bewerkstelligen. Meer concreet betekende dit dat deze VN-vredesoperaties de meest uiteenlopende taken dienden te vervullen, gaande van het verlenen van bijstand en advies bij de oprichting of hervorming van het politieapparaat en/of andere overheidsinstellingen, het organiseren van of het toezien op het vrije en eerlijke verloop van verkiezingen, het repatriëren van vluchtelingen en het onderzoeken van schendingen van mensenrechten, tot de demobilisatie van de strijdende partijen en het controleren van een staakt-het-vuren. Deze operaties worden in de literatuur vaak omschreven als *second generation peacekeeping*-operaties. Hierbij worden de technieken van *peacekeeping* and *peacebuilding* in één operatie samengebracht. Voorbeelden hiervan zijn onder meer de VN-vredesoperaties in El Salvador, Mozambique, Cambodja, Angola en – oorspronkelijk dan toch – de VN-operatie in Rwanda.⁷

Ondanks het uitgebreide takenpakket, kenden dergelijke operaties een wisselend succes. Een aantal ervan – we denken dan vooral aan de operaties in El Salvador, Mozambique en Cambodja – bleken achteraf beschouwd vrij succesvol te zijn. Op de een of andere wijze droegen ze immers bij tot het goede verloop van het vredesproces. Of deze gunstige evolutie uitsluitend aan de aanwezigheid van de VN-vredesoperaties mocht worden toegeschreven, viel te betwijfelen. Wellicht even zo belangrijk was het feit dat de betrokken partijen uiteindelijk ook naar een vreedzame oplossing van hun conflicten streefden. De verdienste van de VN is echter dat zij op deze gunstige omstandigheden hebben ingespeeld.

In schril contrast daarmee stonden echter de VN-vredesoperaties in Rwanda en Angola, die beide op een fiasco uitdraaiden. De VN bleken er niet in staat

het vredesproces in goede banen te leiden en konden een verdere escalatie of heropflakking van het conflict niet vermijden. Vastgesteld werd dat sommige betrokken partijen er geen – of slechts een tijdelijk – belang bij hadden dat de vredesakkoorden zouden worden uitgevoerd en dat de wapens zouden zwijgen.

De third generation peacekeeping-operaties: zo kon het niet ...

Daarnaast waren we in het begin van de jaren negentig ook getuige van de instelling van een heel ander type van VN-operaties, namelijk operaties met een louter humanitaire opdracht. We denken hier dan met name aan UNPROFOR (*United Nations Protection Force*) in ex-Joegoslavië (en dan met name in Bosnië) en UNOSOM II (*United Nations Operation in Somalia II*). Beide operaties waren humanitaire noodingrepen, bedoeld om het ergste leed van de burgerbevolking, in situaties van burgeroorlog of waar het nationale gezag volledig was ingestort, enigszins te verzachten. Veelal beperkte het mandaat zich tot het begeleiden en verzorgen van voedseltransporten en/of tot het bieden van bescherming aan de burgerbevolking in onveilige gebieden. Dat dergelijke operaties een compleet andere aanpak vereisten, spreekt voor zich. Ze werden immers uitgevoerd in een vijandige omgeving waar geen staakt-het-vuren was overeengekomen of waar het overeengekomen staakt-het-vuren niet werd nageleefd. De strijdende partijen hadden dan ook meestal geen boodschap aan VN-bemoeienis en -aanwezigheid. Op het terrein leidde dat dan tot situaties waarin de VN-blauwhelmen verhinderd werden om hun humanitaire taken te vervullen. De reactie van de Veiligheidsraad hierop was de VN-blauwhelmen te machtigen om hun opdrachten desnoods bij middel van geweld uit te voeren. Dat dit echter niet volstond om de partijen tot een soepelere en meer coöperatieve houding aan te zetten, hebben de operaties in Bosnië en in Somalië meer dan voldoende aangetoond. De resultaten van dit type VN-operaties waren dan ook allesbehalve bevredigend. Bovendien werd het gezag en de geloofwaardigheid die de VN toch geleidelijk voor hun operaties hadden opgebouwd, er enorm door aangetast.

De fourth generation peacekeeping-operaties: outsourcing

Dat men zich in deze omstandigheden vragen ging stellen over de opportuniteit van dit instrument ter



handhaving van de internationale vrede en veiligheid was dan ook haast onvermijdelijk. Het animo waarmee de Veiligheidsraad onmiddellijk na het einde van de Koude Oorlog VN-vredesoperaties had ingesteld – de mogelijkheden van de VN leken toen onuitputtelijk –, maakte plaats voor scepticisme en twijfel.

Het duurde vele jaren vooraleer de VN deze crisis te boven kwamen. Gedurende drie jaar, van 1995 tot 1998, werden nauwelijks nog VN-vredesoperaties van enige omvang naar nieuwe of andere conflictgebieden uitgestuurd. Bovendien waren menige westerse landen niet langer bereid troepen te leveren in VN-verband.

Ondertussen ontstond in het kader van de Veiligheidsraad een trend van *outsourcing of subcontracting*. In tal van conflicten werd de militaire component van een vredesoperatie niet meer geleverd door de VN maar door een regionale organisatie.⁸ Vooral – maar zeker niet uitsluitend – in die gevallen waarin werd bepaald dat het gebruik van geweld in het kader van Hoofdstuk VII van het VN-Handvest op grote schaal nodig zou kunnen zijn, werd voor deze optie gekozen. Voorbeelden zijn onder andere de NAVO-operaties in Bosnië, Macedonië, Kosovo en Afghanistan; de operaties van de Afrikaanse Unie in Burundi, Darfoer en Somalië; de operaties van het Gemeenebest van Onafhankelijke Staten in Georgië en Tajikistan; de EU-operaties in Bosnië, Macedonië en Congo en de door de ECOWAS (*Economic Community of West African States*) geleide operaties in Liberia, Sierra-Leone, Ivoorkust en Guinea-Bissau.⁹

De fifth generation peacekeeping-operaties: een gunstige evolutie, maar ...

De publicatie van het rapport van het *Panel on United Nations Peace Operation*, het zogenaamde Brahimi Rapport, in 2000 luidde een nieuwe periode in voor VN-vredesoperaties. In dit rapport werden voorstellen tot oplossingen geformuleerd voor de problemen die op een bijzonder pijnlijke manier in de VN-vredesoperaties in Rwanda, Bosnië en Somalië aan de oppervlakte waren gekomen.

Het hervormingsproces dat hieruit voortvloeide, leidde onder meer tot de ontwikkeling van een nieuw type van VN-vredesoperaties, de zogenaamde *robust integrated peacekeeping*-operaties of de *fifth generation peacekeeping*-operaties. Deze operaties zijn in essentie een robuustere versie van de zogenaamde *second generation peacekeeping operations*. Naast hun *peacekeep-*

ing- en *peacebuilding*-activiteiten zijn deze operaties immers meestal gemachtigd om bij de uitvoering van hun opdracht indien nodig geweld te gebruiken en hebben ze dus een element van *peace-enforcement* in hun mandaat. Of om het in de bewoordingen van het Brahimi Rapport te formuleren:

“For peacekeeping to accomplish its mission, as the United Nations has discovered repeatedly over the last decade, no amount of good intentions can substitute for the fundamental ability to project credible force. However force alone cannot create peace; it can only create space in which peace can be built”.¹⁰

Op die manier kan onmiddellijk worden ingegrepen wanneer een van de betrokken partijen het vredesproces met geweld tracht te ondermijnen. Want hoewel de betrokken partijen formeel instemmen met de VN-aanwezigheid, is de situatie op het terrein meestal bijzonder precair en kan elk klein incident de situatie terug uit de hand doen lopen.

Met de ontwikkeling van het nieuwe type van VN-vredesoperaties leek de zwarte bladzijde in de geschiedenis van VN-vredesoperaties definitief tot het verleden te behoren. De VN hadden immers duidelijk lessen getrokken uit de debacles van de VN-vredesoperaties in Bosnië, Somalië en Rwanda. Bovendien namen de VN opnieuw het voortouw in tal van vredesoperaties. Met name op het Afrikaanse continent zagen tal van VN-vredesoperaties het daglicht.¹¹

Dilemma's en nieuwe ontwikkelingen inzake VN-vredesoperaties

Ondanks dit nieuwe begin voor VN-vredesoperaties en het daarbij horende optimisme zijn er echter nog steeds redenen tot bezorgdheid. Naast vragen inzake de praktische uitvoering en invulling van de mandaten en de bijkomende eisen die aan het *Department of Peacekeeping Operations* van het VN-Secretariaat worden gesteld om deze operaties te managen, stelt zich met name de problematiek van het vinden van Staten die bereid zijn om goed uitgeruste militairen en politie-personeel (en het daarbijhorende materiaal) te leveren voor deze operaties. De VN beschikken immers niet over een eigen militaire capaciteit om het *peace-enforcement*-element op een geloofwaardige manier uit te voeren.

Deze problematiek is niet nieuw maar door de instelling van nieuwe, robuustere VN-vredesoperaties of de versterking van bestaande VN-vredesoperaties de voorbije jaren, is ze wel opnieuw uitermate acuut



geworden. De doorgevoerde hervormingen in het beleid ten aanzien van VN-vredesoperaties hebben immers niet – of slechts in geringe mate – geleid tot een hernieuwde betrokkenheid van de meeste westerse landen in VN-vredesoperaties.

Velen – niet in het minst het *Department of Peace-keeping Operations* van het VN-Secretariaat zelf – waarschuwen trouwens de voorbije jaren ervoor dat de VN, door het nijpend tekort aan personeel, niet aan de gestelde verwachtingen zullen kunnen beantwoorden. Nochtans hebben de VN het voorbije decennium niet stilgezeten en hebben zij naar oplossingen en alternatieven gezocht om aan dit capaciteitsprobleem te remediëren.

Het uitbesteden van opdrachten aan regionale organisaties en *ad hoc* samenwerkingsverbanden is er een van. Het voorbije decennium hebben de VN reeds meerdere vredesoperaties uitbesteed aan regionale organisaties en aan *ad hoc* samenwerkingsverbanden. Vooral – maar zeker niet uitsluitend – in die gevallen waarin werd bepaald dat gebruik van geweld op grote schaal nodig zou kunnen zijn, werd voor deze optie gekozen.¹²

Outsourcing van vredesoperaties aan regionale organisaties lijkt dus op het eerste gezicht een beproefde methode en een meer dan valabel alternatief. Bij nader toezien wordt evenwel duidelijk dat er ook wel degelijk nadelen en problemen aan verbonden zijn. Zo zijn regionale organisaties vaak bijzonder gevoelig voor de druk en invloed die door bepaalde leden wordt uitgeoefend, zeker wanneer de betreffende organisatie wordt gedomineerd door een regionale grootmacht. Dit is onder meer het geval in de ECOWAS waar Nigeria een bijzonder dominante rol speelt en in het Gemeenebest van Onafhankelijke Staten waar Rusland de touwtjes stevig in handen heeft. Het recente verleden heeft onomwonden aangetoond dat zowel Nigeria als Rusland deze organisaties en hun vredesoperaties als dekmantel gebruiken om hun eigen politieke agenda en buitenlands beleid door te drukken.

Bovendien dreigen regio's die niet over de militaire capaciteit beschikken om dergelijke opdrachten zelf uit te voeren, en/of die niet van strategisch belang zijn voor Staten van andere regio's of andere regionale organisaties, volledig in de kou komen te staan.

Een ander bezwaar dat ten aanzien van regionale vredesoperaties wordt geopperd, is dat regionale organisaties op termijn de primaire verantwoordelijkheid van de Veiligheidsraad op het gebied van vrede en veiligheid, en dan met name zijn exclusieve bevoegdheid inzake het nemen van dwangacties, zullen aantasten en ondermijnen.

Voor velen is het *outsourcen* van vredesoperaties aan regionale organisaties het begin van een doemscena-

rio waarbij de Veiligheidsraad op termijn slechts één van de organisaties zou worden die het gebruik van geweld (anders dan in zelfverdediging) zou kunnen toelaten, en die daardoor in feite buitenspel zou worden gezet.

Dat organisaties zoals de ECOWAS en de NAVO reeds zonder voorafgaande machtiging van de Veiligheidsraad, operaties hebben ontplooid waarbij geweld werd gebruikt (anders dan in zelfverdediging), stemt uiteraard tot nadenken. We verwijzen hier met name naar de operaties van de ECOWAS in Liberia (1990), Sierra-Leone (1997) en Guinea-Bissau (1999) en de interventie van de NAVO in Kosovo (1999).

Naast het uitbesteden van vredesoperaties aan regionale organisaties, wordt recentelijk ook de mogelijkheid overwogen een beroep te doen op PMC's (*Private Military Companies*) om de capaciteitsproblemen bij de VN-vredesoperaties te ondervangen.¹³

PMC's worden vaak omschreven als de nieuwe of de moderne huurlingen. Ze zijn ontstaan na het einde van de Koude Oorlog toen vooral ex-militairen hun eigen commerciële bedrijven oprichtten om tal van militaire taken uit te voeren. Vandaag zijn er meer dan 150 PMC's die hun diensten aanbieden in meer dan 50 Staten.¹⁴ Zij onderscheiden zich van de traditionele huurlingen door het feit dat zij zich onder meer hebben georganiseerd in één of andere ondernemersvorm, zij openlijk hun professionalisme en belang aanprijzen en dat zij de geijkte internationaal erkende instrumenten en procedures gebruiken en volgen om hun eigen internationale commerciële transacties veilig te stellen en te regelen.

De taken die PMC's voor hun rekening nemen, zijn zeer uiteenlopend, gaande van militaire adviesverlening, militaire training, logistieke ondersteuning, waarnemings- en bewakingsopdrachten, tot inlichtingenverzameling en ontminningsactiviteiten. Maar ook het leveren van commandoteams, het verlenen van directe logistieke ondersteuning bij gevechtstaken behoren tot hun functies. PMC's die ook gevechtshandelingen uitvoeren, zijn daarentegen eerder schaars maar zeker niet onbestaande.¹⁵

Vastgesteld wordt dat Staten steeds vaker een beroep doen op PMC's om hun eigen militaire activiteiten te ondersteunen en/of een tekort aan eigen capaciteit op te vangen.

Tot dusver hebben de VN slechts in beperkte mate een beroep gedaan op PMC's en dan enkel voor wat betreft het uitvoeren van transport- en andere logistieke activiteiten. Occasioneel werden ook PMC's ingeschakeld om bijstand en advies te verlenen bij ontminnings- en waterzuiveringsactiviteiten van de VN. Maar voor het uitvoeren van kerntaken van



VN-vredesoperaties door PMC's houden de VN vooralsnog de boot af.

Nochtans kan worden vastgesteld dat tijdens het voorbije decennium PMC's en VN-vredesoperaties, wellicht door de veranderingen die hebben plaatsgevonden in de mandaten van VN-vredesoperaties, vaak gelijkaardige taken hebben vervuld.

We verwijzen hierbij onder meer naar het opleiden en/of hervormen van nationale militaire eenheden, het beschermen van vitale infrastructuur, het begeleiden en het bieden van bescherming aan hulpkonvooien, het verlenen van bijstand bij ontminning en het vermijden van infiltratie.

Bovendien bieden PMC's in bepaalde opzichten opportuniteiten voor de VN.

Zo is onder meer de snelle inzetbaarheid van PMC's voor een organisatie als de VN, met een bijzonder logge administratie, een niet te onderschatten voordeel, temeer daar een snelle ontplooiing van de vredesoperatie vaak van cruciaal belang is voor het goede verloop van het vredesproces. Daarnaast zouden de VN niet langer worden geconfronteerd met deelnemende Staten die veeleer uit eigen nationaal belang handelen dan in functie van de door de VN gestelde doelstellingen.

Maar ondanks deze toch zeer aantrekkelijke voorwaarden voor de VN, zijn er ook bezwaren tegen de inzetbaarheid van PMC's voor VN-vredesoperaties.

Want net zoals troepenleverende landen hun eigen politieke agenda hebben, kunnen ook vragen worden gesteld bij de beweegredenen van PMC's en hoe deze te verzoenen vallen met de doelstellingen van de VN. PMC's zijn immers commerciële instellingen met als belangrijkste drijfveer het maken van winst en niet – of slechts in tweede instantie – het bijdragen tot de stabiliteit en de veiligheid in een bepaald gebied. En dan spreken we nog niet over de al dan niet vermeende rol die PMC's spelen bij de economische exploitatie van bodemrijksdommen in Afrika.

Bovendien kan men zich niet van de indruk ontdoen dat PMC's slechts kortetermijnoplossingen bieden, zoals het creëren van een relatief veilige omgeving, zonder evenwel aandacht te besteden aan de onderliggende oorzaken van het conflict. Op die manier sluimert het conflict voort en kan het binnen de kortste keren terug losbarsten. PMC's blijken bij nader toezien ook bijzonder goed te zijn in het bestendigen en continueren van conflicten waardoor ze van hun broodwinning zijn verzekerd.

Daarnaast moet ook een praktisch probleem onder ogen durven worden gezien. Ondanks de groei die de sector van PMC's de voorbije decennia heeft gekend,

zijn PMC's – tot dusver – nog te klein en dus niet in staat om de ontplooiing van een volledige VN-operatie op zich te nemen.

Evenwel de grootste reden tot bezorgdheid heeft te maken met het ontbreken van een gedegen regulering en een daaraangekoppeld toezicht op de activiteiten van PMC's.

Op internationaal vlak is immers nauwelijks sprake van een juridisch kader waarin de activiteiten van PMC's worden gereguleerd. Noodgedwongen valt men dan terug op nationale wetgeving, zijnde het recht van de Staat waar het hoofdkantoor van de PMC gevestigd is of de wetgeving van het land waar de PMC haar activiteiten heeft ontplooid.

Beide opties zijn echter verre van ideaal. De eerste omwille van het feit dat slechts een beperkt aantal Staten waar PMC's gevestigd zijn, een specifieke wetgeving hebben afgekondigd om de activiteiten van PMC's te regelen.¹⁶ Daarbij komt dan ook nog de problematiek van de extraterritoriale werking van de betreffende wetgeving. Bovendien is het voor PMC's bijzonder makkelijk deze nationale wetgeving te omzeilen door simpelweg hun hoofdkantoren naar een andere Staat met een soepelere wetgeving te verplaatsen.

De tweede optie biedt evenmin soelaas omdat PMC's en ook VN-vredesoperaties juist actief zijn in die landen waar – mocht er dan al wetgeving zijn voor PMC's – respect voor de rechtsstaat vaak zeer ver te zoeken, om niet te zeggen afwezig, is. Bovendien genieten ingehuurde PMC's vaak immuniteit van rechtsmacht in de landen waar ze actief zijn.

Door deze ontoereikende regelgeving bestaat de vrees dat de kans op misbruiken en schendingen van mensenrechten door PMC's alleen maar zal toenemen. De praktijk heeft trouwens nu reeds aangetoond dat deze vrees niet volledig ongegrond is. Zo bleken medewerkers van de firma *Dyncorp* in Bosnië vrouwen tot prostitutie te dwingen en waren ze betrokken bij illegale wapenhandel.

Anderzijds dient ook te worden toegegeven dat dit fenomeen – zonder deze misbruiken te willen minimaliseren – niet het monopolie van PMC's is maar dat ook verzetsbewegingen, regeringslegers en zelfs personeel van VN-vredesoperaties zich aan dergelijke praktijken hebben bezondigd.

Toch menen we duidelijk te hebben aangetoond dat – wil men de optie van deelneming van PMC's aan VN-vredesoperaties in overweging nemen – men dringend werk zal moeten maken van een internationaal juridisch kader waarin de activiteiten van PMC's duidelijk worden geregeld en aan controle worden onderworpen. Zolang er geen internationale regulering voor en controle op PMC's bestaat, dient



de inzet van PMC's voor een VN-vredesoperatie uiteraard met de nodige omzichtigheid te gebeuren, zeker wanneer men die volledig aan een PMC zou willen overlaten.

Tenslotte willen we nog wijzen op een andere problematiek inzake VN-vredesoperaties die met name het voorbije decennium bijzonder acuut is geworden. We alluderen dan met name op de kwestie van de mensenrechtenschendingen begaan door of toerekenbaar aan VN-vredesoperaties en wie daarvoor aansprakelijk kan worden gesteld.¹⁷ In een rechtszaak die recentelijk in Nederland werd aangespannen tegen de Nederlandse Staat door de stichting *Mothers of Srebrenica* oordeelde een Nederlandse rechtbank dat de Nederlandse Staat niet verantwoordelijk was voor het drama in de door de VN veilig verklaarde (*safe haven*) enclave Srebrenica. De Nederlandse militairen (*dutchbat*) maakten deel uit van UNPROFOR en stonden dus onder VN-bevel, waardoor enkel de VN verantwoordelijk was.

Maar indien men aanneemt dat ook de VN gebonden zijn aan de internationale regels inzake mensenrechten, stelt zich de vraag welke mechanismen beschikbaar zijn voor individuen om de VN verantwoordelijk te houden voor mensenrechtenschendingen begaan door militairen die deelnemen aan VN-vredesoperaties.

Op internationaal niveau zijn er voor individuen nauwelijks of geen mechanismen om de VN voor een rechter te dagen. Op nationaal vlak speelt de absolute immuniteit van jurisdictie van de VN, zoals trouwens werd bevestigd in een andere zaak die in Nederland werd aangespannen door diezelfde *Mothers of Srebrenica* tegen de VN. De Nederlandse rechter verklaarde zich immers niet bevoegd om een oordeel te vellen over het gedrag van de VN en hun vredesoperaties. Maar op die manier komt men inzake rechtsbescherming in een zeer onbevredigende situatie terecht.

Dat deze problematiek zich pas vrij recentelijk heeft gesteld, heeft veel te maken met het groeiend aantal opdrachten die door VN-vredesoperaties dienen te worden uitgevoerd, waardoor de kans op mensenrechtenschendingen vergroot.

Willen de VN evenwel hun geloofwaardigheid en integriteit inzake vredesoperaties behouden, dan dienen zij absoluut werk te maken van de instelling van mechanismen die een oplossing bieden voor de onbevredigende situatie waarin men momenteel verkeert.

Conclusie

Dat VN-vredesoperaties sedert hun ontstaan in 1948 een enorme evolutie hebben ondergaan, staat buiten discussie. Dit heeft zo niet alles, dan toch veel te maken met het feit dat VN-vredesoperaties niet in het VN-Handvest zijn voorzien en daardoor een uitermate flexibel instrument zijn dat in de meest uiteenlopende conflictsituaties en voor de meest uiteenlopende taken kan worden ingezet. Bovendien hebben de VN lessen getrokken uit het verleden en hebben ze inspanningen geleverd om het beleid ten aanzien van VN-vredesoperaties te verbeteren. Met deze bijdrage menen we echter ook duidelijk te hebben aangetoond dat verschillende problemen fundamenteel onopgelost blijven en wel eens zeer nefast kunnen zijn voor de verdere toekomst en integriteit van VN-vredesoperaties.

Noten

- 1 Ann Pauwels is ondervoorzitter van de VVN en is als docent verbonden aan de Vrije Universiteit Brussel en de Hogeschool-Universiteit Brussel.
- 2 *Basic Facts About the United Nations*, New York, United Nations Department of Public Information, 2004, p. 72.
- 3 *United Nations Peacekeeping Operations: Background Note*, New York, United Nations Department of Public Information, March 2009, p. 1.
- 4 *Basic Facts About the United Nations*, p. 75.
- 5 Voor een uitgebreide analyse van de evolutie van de mandaten van VN-vredesoperaties, zie onder meer: A.J. BELLAMY, P. WILLIAMS & S. GRIFFIN, *Understanding Peacekeeping*, Cambridge, Polity, 2004, 325 p.; D. DANIEL, P. TAFT & S. WIHARTA (eds.), *Peace Operations. Trends, Progress and Prospects*, Washington D.C., Georgetown University Press, 2008, 288 p.
- 6 Het betreft hier met name de UNFICYP (*United Nations Peacekeeping Force in Cyprus*) en UNDOF. UNIFIL van zijn kant bleek in juli 2006 niet bij machte een gewapend treffen tussen Israëlische troepen en Hezbollah-troepen in Zuid-Libanon te verijdelen. In augustus 2006 besliste de Veiligheidsraad om het mandaat van UNIFIL te versterken in het kader van Hoofdstuk VII van het VN-Handvest.
- 7 ONUSAL (*United Nations Observer Mission in El Salvador*), ONUMOZ (*United Nations Operation in Mozambique*), UNTAC (*United Nations Transitional Authority in Cambodia*), UNAVEM II en III (*United Nations Angola Verification Mission*), MONUA (*United Nations Observer Mission in Angola*), UNAMIR (*United Nations Assistance Mission for Rwanda*).
- 8 In het bestek van deze bijdrage definiëren we regionale organisaties als organisaties die in het collectieve belang van een regio handelen.
- 9 A.J. BELLAMY, A.J. WILLIAMS & S. GRIFFIN, 2004, 215-216; S. DURWARD, "Security Council Authorizations for Regional Peace Operations: A Critical Analysis", *International Peacekeeping*, September 2006, 13 (3), 359-360.
- 10 U.N. Doc. A/55/305-S/2000/809 (17 August 2000).
- 11 Het betreft onder meer UNAMSIL (*United Nations Mission in Sierra Leone*), UNMIL (*United Nations Mission in Liberia*), UNOCI (*United Nations Operation in Côte d'Ivoire*), MINUS-



TAH (United Nations Stabilization Mission in Haiti), MONUC (United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo), ONUB (United Nations Operation in Burundi), UNMIS (United Nations Mission in Sudan) en MINURCAT (United Nations Mission in the Central African Republic and Chad).

12 *Supra*, noot 11.

13 Voor een uitgebreide analyse van PMC's, zie onder meer: O. BURES, "Private Military Companies. A Second Best Option?", *International Peacekeeping*, 2005, 12 (4), 533-546; S. CHESTERMAN & C. LEHNARDT (eds.), *From Mercenaries to Market. The Rise and Regulation of Private Military Companies*, Oxford, Oxford University Press, 2007, 275 p.; T. JÄGER & G. KÜMMEL (eds.), *Private Military and Security Companies. Chances, Problems, Pitfalls and Prospects*, Wiesbaden, VS Verlag, 2007, 502 p.; C. KINSEY, *Corporate Soldiers and International Security. The Rise of Private Military Companies*, Oxford, Routledge, 2006, 208 p.; P.W. SINGER, *Corporate Warriors. The Rise of Privatized Military Industry*, Ithaca, London, Cornell University Press, 2003, 368 p.

nell University Press, 2003, 368 p.

14 Voorbeelden van PMC's zijn *Executive Outcomes*, *Military Professional Resources*, *Sandline*, *Dyncorp*, *Defence Systems Limited*, *Vinnell*, enz.

15 Een voorbeeld hiervan is de firma *Executive Outcomes* die de regering van Sierra-Leone in 1995-1996 bijstond om de verzetsbeweging (*Revolutionary United Front*) te verslaan.

16 We verwijzen hierbij onder meer naar Australië, Zuid-Afrika en de VSA.

17 Voor een uitgebreide analyse, zie onder meer: N.D. WHITE & D. KLAASEN (eds.), *The UN, Human Rights and Post-Conflict Situations*, Manchester, Manchester University Press, 2005, 500 p.; J. WOUTERS, C. RYNGAERT & P. SCHMITT, "De verantwoordelijkheid voor mensenrechtenschendingen door internationale organisaties", in *Mensenrechten. Actuele brandpunten*, Leuven, Acco, 2008, 195-207; M. ZWANENBURG, *Accountability of Peace Support Operations*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2005, 363 p.



OPINIE

De rechten van het kind in Benin: het IVRK versus de realiteit

door Griet SEURS¹

45

Hélène, een Benins meisje van twaalf, verkoopt zakjes water op de markt van Dantokpa in Cotonou. Op de vraag wat ze de hele dag doet, antwoordt ze: "Ik loop rond en ik blijf verkopen tot mijn mand leeg is, want anders durf ik niet naar huis". Hélène is een *vidomegon*, een meisje dat op haar zesde als huishoudhulpje werd 'geplaatst' bij een verre kennis in de stad, omdat haar ouders niet in haar onderhoud konden voorzien. Ze wordt verplicht het huishouden te doen en zakjes water te verkopen op de markt of huis aan huis. Ze is naar de stad gekomen met de belofte er een betere scholing te krijgen. Maar zes jaar later spreekt ze amper Frans en heeft ze nog nooit een school van binnen gezien.

Dit jaar viert het Internationale Verdrag van de Rechten van het Kind haar twintigste verjaardag. Wat betekent dit voor een kind in een ontwikkelingsland als Benin?

Zoals in vele West-Afrikaanse Staten vormt de kustzone van Benin, met de metropool Cotonou, het politieke, economische en demografische zwaartepunt van het land. Maar in tegenstelling tot grootsteden



als Dakar, Abidjan of Lagos zijn bedelende straatkinderen zo goed als afwezig in het straatbeeld. Dit doet een gunstigere situatie voor de Beninse kinderen vermoeden, maar schijn bedriegt. In Benin zit kinderarbeid en zelfs kinderhandel diep geworteld in de samenleving.



Vidomegon of confiage (toevertrouwen) is een traditie die erg verankerd is in de Beninse cultuur. Oorspronkelijk liet deze strategie ouders toe om kinderen een betere scholing en betere levensomstandigheden te bieden, namelijk door hen tijdelijk onder te brengen bij een familielid met meer financiële mogelijkheden. Deze praktijk werd dan ook beschouwd als een uiting van traditionele solidariteit onder familieleden of in een gemeenschap. Dit sociaal mechanisme werd echter aangetast, onder invloed van de **economische crisis** in de jaren tachtig; een trend die zich verder zette in de jaren negentig. Door de crisis groeide de informele sector aan, en tegelijk nam ook de vraag naar goedkope handenarbeid toe, vooral in de nijverheids- en de commerciële sector. In deze context vulde de aloude praktijk van *confiage* gemakkelijk de vraag naar goedkope arbeidskrachten op. Tussenpersonen begonnen zich te organiseren en gingen actief op zoek naar minderjarigen op het platteland voor derden in de stad. Sindsdien wordt in ruil voor scholing, een klein loon, kleren, cadeaus of een globale som met de ouders een akkoord bereikt. Sommige *vidomegons* leren effectief een beroep aan of volgen onderwijs. Maar al te vaak zijn ze slachtoffer van fysiek, psychologisch of seksueel geweld.

Vandaag mondt de oorspronkelijke praktijk van *vidomegon* onder invloed van externe factoren vaak uit in een problematiek van **kinderhandel en kinderuitleiding**. De slachtoffers van deze handel komen veelal uit grote, arme families en hebben nooit (70%) of weinig (30%) scholing genoten. De helft van hen is tussen 10 en 14 jaar oud, een derde tussen 15 en 17 en een vijfde tussen 6 en 9 jaar.² De meerderheid

onder hen zijn meisjes, wegens hun inzetbaarheid in het huishouden of in de commerciële sector. Deze kinderen, die soms tot honderd uur per week werken, hebben nauwelijks toegang tot gezondheidszorg en ontberen voeding, rust en ontspanning.

De ontaarding van de traditie van *vidomegon* ligt dus in grote mate aan de basis van de nationale en zelfs internationale kinderhandel. Maar hoe kan deze problematiek blijven voortbestaan in een land dat in 1990 het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) ratificeerde en in 2001 bovendien het Facultatief Protocol betreffende de verkoop van kinderen, prostitutie en pornografie?

Het overgrote deel van de schendingen van de rechten van het kind komen voort uit de extreem moeilijke sociaal-economische context. In Benin leeft bijna de helft van de bevolking onder de internationaal bepaalde armoedegrens van 1 dollar per dag. Het ligt dan ook voor de hand dat de hoofdoorzaak van kinderhandel en -uitbuiting te zoeken is in deze situatie van **armoede**, zowel langs de vraagzijde als de aanbodzijde. De belangrijkste reden voor ouders om hun kinderen bij een derde onder te brengen is immers het 'bieden van een betere toekomst' aan het kind. Bovendien zijn ze er ook vaak van overtuigd dat het kind in goede omstandigheden wordt opgevangen. Die onwetendheid wordt in de hand gewerkt door de tussenpersonen, vaak gekend door de familie, die er alle belang bij hebben om die mythe in stand te houden.



Kinderarbeid wordt in het algemeen ook aanvaard door de Beninse gemeenschap. Ondanks artikel 32 van het IVRK en Verdrag 138 van de Internationale Arbeidsorganisatie – geratificeerd en overgenomen door Benin in haar Arbeidswetboek – dat arbeid onder de 14 jaar verbiedt, werkt maar liefst 66% van de kinderen tussen 5 en 14 jaar. De meerderheid van de kinderen werkt 4 à 8 uur per dag en een aanzienlijk deel (13% van de 5 tot 17-jarigen, 10% van de 5 tot 14-jarigen) werkt zelfs meer dan 8 uur per dag.³ In het straatbeeld van Cotonou dus geen bedelende kinderen, maar wel overal kinderen aan het werk: als verkoper van groenten en fruit, als hulpje van de loodgieter of de elektricien, als arbeider bij de bouw van een huis. Maar ook in de kleinere steden en in de dorpen worden minderjarigen aan het werk gezet: op het veld, in het huishouden, bij de verkoop van de landbouwproducten ...

Het spreekt voor zich dat kinderen die vanaf jonge leeftijd al meer dan 4 uur per dag werken geen reële toegang hebben tot onderwijs. **Onderwijs** wordt niet gezien als een recht van het kind, maar eerder als een zware belasting op het inkomen. In theorie is onderwijs verplicht voor alle kinderen tussen zes en elf jaar, maar bij gebrek aan controlemechanismen van de overheid wordt deze regel in de praktijk niet nauwgezet opgevolgd. Bovendien spelen naast economische overwegingen ook **socio-culturele opvattingen** over kinderen een grote rol bij de beslissing om een kind al dan niet naar school te sturen. Grote gezinnen zijn legio in Benin (6,3 kinderen per vrouw), polygamie is een wijd verspreid gebruik en familieplanning blijft een gevoelig onderwerp. Een kind is dus één van de vele handen die een bijdrage moeten leveren aan het huishouden, en wordt veel sneller als volwassene behandeld. De keuze tussen naar school gaan of voor inkomsten zorgen is dan ook vaak snel gemaakt.

Naast de sociaal-economische en culturele context, bieden de **institutionele tekortkomingen** een verklaring voor de situatie. Het spreekt voor zich dat kinderhandel en –uitbuiting onmogelijk te bestrijden zijn wanneer er geen efficiënte bestraffingsmechanismen bestaan.

Op juridisch vlak beschikt Benin nochtans over verschillende instrumenten. Zo is er de wet van 10 april 2006 betreffende de voorwaarden voor het (ver)plaatsen van kinderen en de bestrijding van de kinderhandel. Met de hulp van UNICEF werd in 2007 het 'Kinderwetboek' ('Code de l'Enfant') samengesteld met alle wetten die betrekking hebben op kinderen in Benin. Eveneens met ondersteuning van UNICEF stelde het Ministerie van Familie en

Nationale Solidariteit een vijfjarig nationaal actieplan op (van 2008-2012) waarin ondermeer veel aandacht wordt besteed aan de versterking van de institutionele actoren.⁴ Het Comité voor de Rechten van het Kind moedigde Benin in 2006 trouwens aan om werk te maken van de uitvoering van de wettelijke bepalingen en het versterken van lokale structuren die actief zijn op vlak van preventie en bestrijding van kinderhandel en -uitbuiting.⁵

Deze lokale structuren zijn de *Brigade de Protection des Mineurs*, de politiediensten, de sociale centra, de lokale comités ter bestrijding van de kinderhandel en de NGO's. De *Brigade de Protection des Mineurs* dient als eerste lijnsdienst gecontacteerd te worden bij alle gevallen van overtredingen door of tegen minderjarigen. Ze is bevoegd om klachten te onderzoeken en door te verwijzen naar de jeugdrechter. Deze Brigade is helaas, door een gebrek aan middelen, vooral actief in Cotonou en nauwelijks op het platteland. Bovendien is de jeugdrechter door weinigen gekend. Men kan trouwens slechts vanaf 21 jaar zelfstandig een klacht voor de jeugdrechter brengen. Onder de 21 jaar dient men te worden vertegenwoordigd door zijn ouders en de ouders moeten aanwezig zijn wanneer de minderjarige wordt gehoord, een detail dat van groot belang is wanneer de ouders in het conflict of de overtreding betrokken zijn.

In de dorpen zijn het vooral de sociale centra en de lokale comités ter bestrijding van de kinderhandel die door de bevolking worden aangesproken bij gevallen van kinderhandel. Deze comités zijn opgericht door het Ministerie van Familie (met ondersteuning van UNICEF) om de mobiliteit van minderjarigen in hun gemeenschap te controleren en gevallen van kinderhandel aan te geven aan de politie. Ondanks alle publiciteit die rond deze comités is verspreid, wordt hun werk ondermijnd door een gebrek aan middelen en motivatie (De comités bestaan meestal uit vrijwilligers). Ook de motivatie van de verantwoordelijken van de sociale centra lijdt onder de hoge werkdruk, en een gebrek aan personeel en aan materiaal.

Bovendien zijn de wettelijke bepalingen en het justitiesysteem nauwelijks bekend bij de Beninse bevolking, zelfs niet bij de lokale besturen of politiediensten. Als ze er al enigszins mee vertrouwd zijn, is de financiële of administratieve drempel voor de meeste te hoog om ook daadwerkelijk beroep te doen op het juridische systeem. Gevallen van wetsovertredingen of conflicten komen daarom maar al te vaak terecht bij de burgemeester, de dorpschef of de politie die hier autonoom over beslissen. Zo worden mensen



opgesloten in een politiekantoor en/of vrijgelaten op borgtocht zonder enige wettelijke basis. Burgemeesters beslissen wie eigenaar is van een bepaald stuk grond, de dorpschef betwist een echtelijke ruzie, ... Ook gevallen van kinderhandel en -uitbuiting worden vaak op deze manier afgehandeld.

Dit heeft nefaste gevolgen, niet alleen voor de daders zelf (principes van eerlijk proces), maar ook voor de toekomstige slachtoffers. Wanneer kinderhandelaars immers hun gang kunnen blijven gaan, de bevolking niet wordt geïnformeerd over eventuele vervolgingen en de overheid dus geen duidelijk afkeurend signaal geeft, verliezen de preventie- en sensibiliseringscampagnes van de NGO's aan impact en lijken de vele opvangcentra voor slachtoffers van kinderhandel een doekje voor het bloeden.

De overheid is de belangrijkste actor en katalysator voor een duidelijk zichtbaar repressief optreden. Dit is een mogelijke reden waarom NGO's en internationale organisaties de repressieve kant van het verhaal lijken te verwaarlozen en zich meer concentreren op activiteiten waarin het aandeel van de overheid kleiner is, zoals sensibilisering, het aanklagen van schendingen van de rechten van het kind, het opvangen van slachtoffers en het bevorderen van hun scholing en socio-professionele integratie. Het is echter betreurenswaardig dat zelfs het Comité voor de Rechten van het Kind niet meer nadruk legt op het belang van repressie in haar aanbevelingen voor Benin.⁶

Bemoedigend is anderzijds het reeds vernoemde vijfjarig actieplan *Protection de l'Enfance au Bénin* (2008-2012) dat voorziet in de uitwerking, de verspreiding en effectieve toepassing van de wetten ter bescherming van het kind. Een tweede en derde pijler van dit plan zijn de versterking van de institutionele capaciteiten en een verbetering van de sociale diensten ter preventie en opvang van de kinderen. In concre-

to zouden in de komende jaren aldus de rechtbanken, de politiediensten, de *Brigade de Protection des Mineurs* en de sociale centra van extra middelen worden voorzien en zouden de lokale NGO's worden ondersteund. Samen met de twee laatste pijlers waarop het actieplan is gestoeld, met name de verbetering van de kennis over de situatie van het kind en de bevordering van een cultuur gebaseerd op respect voor de rechten van het kind, lijkt dit een zeer evenwichtig, omvattend en kostelijk actieplan. Dit samenspel van inspanningen op sociaal-economisch én op institutioneel vlak, ondersteund door internationale organisaties, NGO's én de overheid, lijkt alvast een goed begin. De vraag blijft hoe dit plan in de praktijk zal worden omgezet. Rendez-vous in 2012 voor een nieuwe stand van zaken?

Noten

- 1 Griet Seurs is juriste, werkzaam in Benin voor de Belgische Technische Coöperatie (BTC), in een project ter ondersteuning van de justitiesector (als verantwoordelijke voor de bevordering van de rechten van het kind) en op de Representatie van BTC te Cotonnoug (als verantwoordelijke gender en kinderrechten). Deze geeft enkel de persoonlijke visie van de auteur weer en kan niet worden geïnterpreteerd als de officiële positie van de Belgische Technische Coöperatie.
- 2 *Etude nationale sur la traite des enfants*, Ministère de la Famille et de la Solidarité Nationale Bénin et UNICEF, 2007.
- 3 *Enquête démographique et de santé 3 (EDS III)*, Benin, 2006.
- 4 *Protection de l'Enfance au Bénin. Plan d'Actions stratégiques quinquennal 2008-2012*, Ministère de la Famille et de la Solidarité Nationale, République du Bénin, 2007.
- 5 *Consideration of reports submitted by States Parties under Article 44 of the Convention, Concluding Observations Benin*, CRC/C/BEN/CO/2, Committee on the Rights of the Child, Forty-third session, 29 September 2006.
- 6 *Consideration of reports submitted by States Parties under Article 44 of the Convention, Concluding Observations Benin*, CRC/C/BEN/CO/2, Committee on the Rights of the Child, Forty-third session, 29 September 2006.



Interview:

Het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van de vrouw: één zwaluw maakt nog geen lente.

Een gesprek met professor Flinterman

door Mélanie DE GROOF

Professor Kees Flinterman¹ werd in 2002 benoemd tot lid van CEDAW (*Committee on the Elimination of Discrimination against Women*), het verdragsorgaan dat toeziet op de naleving van het VN Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van de vrouwen (New York, 18 december 1979). Het Comité behandelt rapporten die door alle lidstaten dienen te worden ingediend en toelichting verschaffen over de wetgevende, rechterlijke, bestuurlijke en andere maatregelen die werden genomen ter uitvoering van het Verdrag. Daarnaast behandelt het Comité ook individuele klachten van vrouwen die menen dat het Verdrag werd geschonden.



Cees Flinterman

Op basis van het Facultatieve Protocol bij het Verdrag, dat in 2000 in werking is getreden, kan een individu of een groep individuen die van mening is dat zijn rechten, gewaarborgd door het Verdrag, geschonden werden door een Verdragsstaat een klacht indienen bij CEDAW. Wat is volgens u de meerwaarde van dit individuele klachtrecht? En meent u dat deze klachtenprocedure voldoende bekend is en op voldoende wijze wordt benut?

De meerwaarde is heel duidelijk. De individuele klachtenprocedure geeft het Comité de mogelijkheid om zich te concentreren op schendingen die zich in de praktijk hebben voorgedaan. Deze procedure geeft een concrete betekenis aan de verplichtingen die verdragsstaten hebben aanvaard ten aanzien van de personen om wie het gaat: vrouwen en vrouwenorganisaties over de hele wereld. Het VN Verdrag is heel algemeen geformuleerd. Het is niet zozeer in de termen van individuele rechten geformuleerd, maar in termen van verplichtingen voor staten. De klachtenprocedure maakt het mogelijk voor het Comité om duidelijk te maken dat alle verplichtingen die staten hebben ook corresponderen met rechten in hoofdte van de vrouw. Deze rol heeft het Comité al vervuld in een aantal zaken m.b.t. Oostenrijk, m.b.t.

Hongarije en zal ongetwijfeld ook naar voren komen in de volgende jurisprudentie van het Comité. Er is nog wel een probleem natuurlijk: ook al zijn er nu 96 staten partij bij het Facultatief Protocol – wat eigenlijk een recordaantal is op zo'n korte tijd – er zijn nog relatief weinig klachten gedeponneerd bij het Comité. Ik schrijf dat toe aan technische oorzaken: je kunt immers alleen maar klagen als vrouw of als vrouwenorganisatie na uitputting van alle nationale rechtsmiddelen. Dus je moet t.e.m. de hoogste rechtsinstanties hebben geprocedeerd. Daarenboven kun je alleen maar klagen over schendingen die zich na de inwerkingtreding van het Facultatief Protocol hebben voorgedaan, tenzij je zou kunnen aantonen dat een schending die zich voordeed voor de inwerkingtreding van het Protocol, zich voortzet na de inwerkingtreding. Daarnaast is de procedure nog weinig bekend. Wij roepen staten dan ook op om in het licht van de verplichtingen die zij zelf zijn aangegaan de inhoud van het Verdrag, van het Protocol en van de jurisprudentie van het Comité breed bekend te maken, in het bijzonder onder vrouwenorganisaties, mensenrechtenorganisaties en de juridische professie in het algemeen. Of staten dat ook altijd doen is echter wel de vraag. Soms stellen we



vast dat het Facultatieve Protocol bijvoorbeeld op de website van het Ministerie van Buitenlandse zaken is geplaatst. Dat is natuurlijk niet voldoende. Er is een actieve bemoeienis nodig van de overheid. Die moet trachten de klachtenprocedures ook in te sluiten in de trainingen van de rechterlijke macht en van de advocatuur om duidelijk ook de boer op te gaan in de richting van vrouwenrechtenorganisaties. Niet alleen een passieve houding, maar ook een actieve inzet van de overheid is naar ons gevoel vereist. De staten die partij zijn bij zowel het Verdrag als het Protocol roepen we dus op om er alles aan te doen om de procedure bekend te maken. Die staten die partij zijn bij het Verdrag maar niet bij het Protocol, roepen we op om zo spoedig mogelijk het Protocol te ratificeren.

Welke zijn de meest interessante zaken die het CEDAW sinds de invoering van het individueel klachtrecht heeft behandeld?

Het Comité heeft de afgelopen jaren in een aantal zaken de mogelijkheid gehad om deze op de *merits*, *au fond*, te beoordelen en de meest interessante daarvan vind ik de twee zaken tegen Oostenrijk die beiden de problematiek van geweld tegen vrouwen aan kaarten. In dit geval ging het over geweld tegen vrouwen van allochtone afkomst in Oostenrijk. De volgende juridische vraag was aan de orde: "Wat is de reikwijdte van de verplichtingen van staten om vrouwen te beschermen tegen mogelijk geweld van hun partners?". Daarin hebben we geprobeerd om een zeer helder overzicht te geven van de verplichtingen die staten op zich hebben genomen.

Als je het Verdrag leest, zal je hierin niets over geweld tegen vrouwen vinden. In 1979, toen het Verdrag werd aanvaard door de Algemene Vergadering, was dit nog taboe; een onderwerp dat niet werd geacht binnen de reikwijdte van de rechten van de mens te vallen. Slechts later werd *geweld tegen vrouwen* ook binnen het kader van mensenrechten ondergebracht door middel van een dynamische interpretatie van het Verdrag. En nu hebben we in deze twee zaken getracht *in concreto* aan te geven wat dit juist betekent voor staten. Vanzelfsprekend zijn de twee beslissingen die we hebben aanvaard eerst en vooral relevant voor Oostenrijk, maar daarnaast hebben zij ook een bredere betekenis, want de wijze waarop wij het Verdrag nu hebben uitgelegd kan ook worden ingeroepen in andere lopende zaken.

De derde zaak die ik erg belangrijk vind is de zaak van mevrouw S. tegen Hongarije, waarin het ging om een hoogzwangere vrouw van Roma-afkomst die zich aanmeldde bij het ziekenhuis, waar ze ook een aantal dagen eerder was geweest. Ze was toen naar huis ge-

stuurd met de mededeling dat alles goed ging en dat ze zich opnieuw moest melden wanneer ze weeën voelde. Ze kwam in grote pijn aan in het ziekenhuis en uit onderzoek bleek dat haar baby doodgeboren zou worden. Ze lag op de brancard en kreeg toen een getypt document voor zich volgens hetwelk zij zich na ondertekening akkoord verklaarde met het weghalen van de foetus. Maar er stond ook met de hand bijgeschreven: "tevens verklaar ik mij akkoord met sterilisatie". Zij ondertekende het document en 11 minuten later waren beide operaties afgerond. Later realiseerde zij zich wat er precies gebeurd was: niet alleen was haar baby doodgeboren, maar zij was ook gesteriliseerd. De Hongaarse staat argumenteerde dat zulke operaties niet onomkeerbaar zijn. Maar uit de literatuur blijkt dat het ongedaan maken van zulke sterilisatie heel moeilijk is. Bovendien stelde de Hongaarse staat dat het hier ging om het redden van het leven van de vrouw, terwijl uit literatuur blijkt dat zo'n sterilisatie nooit als een middel ter voorkoming van een levensbedreigende aandoening kan worden beschouwd.

Op nationaal niveau had de vrouw bij twee instanties gedeeltelijk gelijk gekregen: de rechters gaven toe dat er misschien niet helemaal goed was gehandeld, maar zij stelden ook dat men niet kon zeggen dat er onrechtmatig was gehandeld. Wij daarentegen kwamen tot de conclusie dat verschillende van de door het Verdrag gewaarborgde rechten van de vrouw waren geschonden, zoals o.a. het recht op *informed consent*, het recht om zelf te kunnen beslissen of je kinderen wil hebben en wanneer je deze op de wereld wil zetten. Wij hebben de Hongaarse staat dan ook opgeroepen om aan de desbetreffende vrouw een passende schadevergoeding toe te kennen en daarnaast ook de protocollen betreffende sterilisatie in ziekenhuizen aan te passen. Dat zijn verstrekende beslissingen die van belang zijn, niet alleen in de concrete situatie, maar die nu ook door ons in het algemeen worden gehanteerd bij het bevragen van andere staten in het kader van het onderzoek naar statenrapporten.²

Verdragspartijen zijn verplicht op regelmatige tijdstippen rapporten neer te leggen over de vooruitgang die wordt geboekt ter uitvoering van het Verdrag. Is deze verplichting op zich een drijfveer voor de staat om werk te maken van de rechten van de vrouw in hun land?

Ja zeker. Het belang van het rapporteren van staten is dat zij op nationaal niveau worden gedwongen om met een heel breed en allesomvattend oog naar de wijze te kijken waarop binnen hun rechtsgebied de rechten van de vrouw worden nageleefd. Dat betekent dat vakdepartementen bij elkaar dienen te wor-



den gebracht aangezien het Verdrag niet alleen burgerlijke en politieke rechten, maar ook sociaal-economische rechten en de rechten van de vrouw in het kader van het gezin en het huwelijk omvatten. Zo krijg je een totaalbeeld van de positie van de vrouw. Wij roepen staten altijd op om in het kader van de voorbereiding van de rapporten ook, waar mogelijk, vrouwenorganisaties en mensenrechtenorganisaties te betrekken. Niet in de zin dat deze organisaties de verantwoordelijkheid van de staat overnemen, maar eerder om hen de mogelijkheid te geven om hun zienswijze ook kenbaar te maken.

Daarnaast hebben NGO's en vrouwenorganisaties de mogelijkheid om schaduwrapporten in te dienen. De voorbereiding van de rapportage is heel belangrijk omdat het een moment is waarop staten een totaalbeeld voor zichzelf creëren waar het gaat om de naleving van verplichtingen op het terrein van de rechten van de mens en de fundamentele rechten van vrouwen.

Het verplicht de staat ook om even stil te staan bij de vrouwenrechten. De staat kan niet langer de ogen sluiten, maar wordt ertoe bewogen om te bekijken wat het werkelijke statuut van de vrouw is binnen de staat.

Precies. Het is heel belangrijk om de lacunes te identificeren, de obstakels aan te geven, dit alles ook ter voorbereiding van de constructieve dialoog die de staat zal voeren met het Comité. Het Comité zal dan trachten, op basis van de informatie waarover het beschikt, aan te kaarten wat er nog schort in een bepaalde staat. Maar voor de staat zelf is het opstellen van een rapport een mogelijkheid om al op voorhand de temperatuur te meten van de rechten van de vrouw.

Schuwen de staten de schaduwrapporten van NGO's die het Comité gebruikt bij de bespreking en beoordeling van de rapporten?

De meeste staten stellen het erg op prijs dat wij ook gebruik maken van de alternatieve rapporten. We merken ook dat in heel veel gevallen er goede relaties bestaan tussen de staat en de vrouwenorganisaties en mensenrechtenorganisaties. Dit is natuurlijk niet altijd het geval en deze organisaties kunnen vaak erg kritisch uit de hoek komen, maar mijn algemene ervaring is dat staten zulke schaduwrapporten waarderen. Dit ook omdat zij weten dat waar het gaat om het naleven van onze aanbevelingen zij juist veel steun kunnen genieten van deze organisaties. De staten weten dat zij op de vingers zullen worden gezien door de NGO's en organisaties. Voor de staten is het dan ook belangrijk om die organisaties te

betrekken bij de naleving van de verplichtingen onder het Verdrag en de aanbevelingen in het kader van de landenrapportages.

In welke mate fungeert 'shaming and blaming' als een drukmiddel ter verwezenlijking van de rechten van de vrouw?

Bij ons gaat het niet zozeer om *shaming and blaming*. Het opstellen en bespreken van rapporten is gericht op het identificeren van de problemen die er nog zijn in het land. Het gaat echt om een constructieve dialoog die wij met de betrokken landen willen voeren. Wij willen aanbevelingen doen en het land aanmoedigen in de naleving van de verdragsverplichtingen. *Shaming and blaming* hoort m.i. eerder thuis in de politieke arena, zoals de Mensenrechtenraad en de Commissie Mensenrechten.

In het kader van deze quasi-juridische procedures gaat het veel meer om het monitoren en toezien op de goede naleving van de verdragsverplichtingen van staten, zonder deze in het harnas te jagen.

U stelde ooit, na een bezoek aan President Jerry Rawlings van Ghana in 1982, dat bij mensenrechten wel universaliteit geldt, maar niet per se uniformiteit. Is dit des te meer van toepassing wanneer men het over de rechten van de vrouw heeft?

Dit is een lastige vraag. Universaliteit is inderdaad niet hetzelfde als uniformiteit. Mijn stelling is altijd geweest dat wanneer men zou aandringen op uniformiteit, men de gedachte van universaliteit zou ondergraven. We leven in een wereld met heel veel verschillende culturen, godsdiensten en verschillende sociale tradities. Er moet ruimte zijn voor veelvormigheid en veelkleurigheid. Deze vaststelling mag echter niet leiden tot het excuseren van de schendingen van vrouwenrechten. Dit zou niet mijn uitgangspunt zijn.

Ook op het gebied van de rechten van de vrouw is het belangrijk om ervan uit te gaan dat we in een wereld leven die verschillend is. Ook het *vrouw-zijn* wordt, denk ik, op een verschillende wijze beleefd in andere uithoeken van de aarde. Maar de fundamentele uitgangspunten, namelijk de gelijkheid van man en vrouw, moet steeds overeind blijven.

Wat ik ook altijd erg belangrijk vind is dat wanneer je ruimte geeft voor een andere invulling op basis van gedeelde uitgangspunten, de staten wel steeds aanspreekbaar zijn op de invulling die zij geven aan een bepaald recht. Staten mogen zich niet afsluiten op grond van hun *anders zijn*.

Zo wens ik dat begrip *universaliteit* in te vullen: als een uitgangspunt, als een doel dat moet worden be-



reikt en ook als een proces. Wanneer in 1948 de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens werd aangenomen, was het duidelijk dat er een enorme kloof bestond tussen de Verklaring en de werkelijkheid. De afgelopen 60 jaar is er vooruitgang geboekt, maar de kloof is nog zeker niet helemaal gedicht, in vrijwel geen enkel land. In sommige landen is de kloof nog aanzienlijk groot, maar het positieve is dat men gewaarwordt dat er stappen worden ondernomen om de kloof verder te verkleinen in heel veel staten rond de wereld.

In bepaalde omstandigheden vergt de invulling van de rechten van de vrouw een delicate evenwichtsoefening. Men kan bijvoorbeeld denken aan het recht om in vrijheid een echtgenoot te kiezen en de religieuze of culturele overtuiging dat men het recht heeft een dochter uit te huwelijken. Hoe gaat u, als lid van het Comité, om met zulke spanningsvelden?

Deze interessante problematiek komt regelmatig aan de orde. Het betreft dan de positie van de vrouw op het brede terrein van de familiebetrekkingen en het huwelijk. Wij gaan hiermee om op een zeer zorgvuldige wijze. We gaan het debat aan met staten. Wat doen staten om te bewerkstelligen dat de vrouw ook in vrijheid haar partner kan kiezen? Wat zijn de obstakels? Wat gebeurt er m.b.t. het bewustwordingsproces van vrouwen? Welke beweegruimte genieten vrouwenorganisaties die soms tegen een bepaalde traditie willen opkomen?

We leggen zelf niets op. Dat hebben de staten immers reeds zelf gedaan door partij te worden bij het Verdrag. We realiseren ons dat we ons bevinden op een terrein waar je niet van de ene op de andere dag grote successen kan verwachten, in de zin van een volledige gelijkberechtiging. Bovendien zijn er bepaalde tradities waar het van het grootste belang is dat niet van bovenaf, maar van onderuit, de veranderingsprocessen op gang worden gebracht. Natuurlijk moeten zulke veranderingsprocessen wel de nodige ruimte krijgen in zulke staten.

We vallen dus steeds uitdrukkelijk terug op het Verdrag en verzoeken de staten op een serieuze manier met de verdragsverplichtingen bezig te zijn.

Stemmen gaan op die stellen dat de economische en sociale ontwikkeling van een land mede afhankelijk is van de positie van de vrouw. Schenken multilaterale organisaties, zoals de Wereldbank, de ILO en de VN hier voldoende aandacht aan?

Dit zou meer kunnen gebeuren. De Internationale Arbeidsorganisatie heeft al een lange traditie op het gebied van de bescherming van de gelijkheid van

mannen en vrouwen. Ik denk dat dit de organisatie is waar wij het meest van leren waar het gaat om artikel 11 van het Vrouwenverdrag (positie van de vrouw op de arbeidsmarkt). Ik zou wensen dat sommige andere internationale organisaties ook meer aandacht zouden geven aan de rechten van vrouwen. De Wereldgezondheidsorganisatie heeft hier heel uitdrukkelijk oog voor. De Wereldhandelsorganisatie zou misschien meer aandacht moeten schenken aan de bijzondere positie waarin vrouwen zich bevinden. Binnen de VN familie zijn er ook organisatorische eenheden die bijzondere aandacht geven aan de positie van de vrouw, zoals UNIFEM. Ook binnen het Verdrag zelf hebben we een belangrijke bepaling die specifiek kijkt naar de positie van de vrouw binnen de economische arena: Hebben vrouwen gemakkelijk toegang tot bankkrediet? Hebben zij toegang tot de kamers van koophandel? Kunnen zij onafhankelijk van mannen een eigen bedrijf oprichten?

Het is echter juist dat de aandacht die wij geven aan de rechten van de vrouw, in de zin van het bevragen van staten en ontvangen van individuele klachten, zou moeten worden opgevolgd ter ondersteuning van andere organisaties die kunnen bijdragen tot het ontwikkelen van programma's in dit soort landen om vrouwen een goede uitgangspositie te geven in de brede economische arena in dat land.

Enkele jaren geleden stelde de vorige Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, Louise Arbour, in een 'concept paper' voor om de verschillende verdragsorganen te vervangen door één 'unified standing treaty body'. Ondertussen bepleit professor Manfred Nowak als alternatief de oprichting van een 'World Court on Human Rights'. Wat vindt u, als lid van één van de verdragsorganen, van deze voorstellen?

Het idee voor één *unified standing treaty body* vind ik persoonlijk niet zo aantrekkelijk. In een wereld waarin zoveel verschillende mensenrechtenproblemen zich voordoen is het van het grootste belang dat je naast wat algemene mensenrechtenorganen ook een aantal comités hebt die thematisch bezig zijn. Wat wél belangrijk is, is dat er een *unified treaty body system* komt. Elk verdragsorgaan moet zich steeds realiseren dat het één van de samenstellende delen is van het systeem. Dit wil zeggen dat elk verdragsorgaan zo goed mogelijk in harmonie moet werken met de andere verdragsorganen. Maar je hebt specialisatie nodig. Laat ons bijvoorbeeld stilstaan bij het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van de vrouwen: deze problematiek heeft zulk een eigen karakter en is nog steeds zo persistent, dat bijzondere aandacht daarvoor gerechtvaardigd is. Dus niet een *unified treaty body*, maar wél één *unified*



treaty body system. Eén procedure dus.

Voor wat betreft het tweede punt, een Wereld Hof voor de Rechten van de Mens, dit vind ik een buitengewoon aantrekkelijke gedachte. Ik vind ook dat bij alles wat je doet op het gebied van de rechten van de mens, je altijd moet handelen vanuit een verder gelegen doelstelling. Men moet zich steeds afvragen: Waar willen we naartoe met de bescherming van de rechten van de mens? Ik ben er de afgelopen 40 jaar zelf bij betrokken geweest. Het gaat om vele kleine stapjes. Ik heb zelf ook een kleine bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van het systeem. Maar ik vind dat men ook steeds het ideaal voor ogen moet houden. In dat kader past m.i. ook het nadenken over de creatie van een Wereld Hof voor de Rechten van de Mens. Het is vandaag nog onrealistisch, maar het is wel iets om aan vast te houden. Waar we naartoe willen is toch uiteindelijk een mogelijkheid dat burgers die zich op nationaal niveau in hun rechten gekrenkt voelen, na uitputting van alle nationale rechtsmiddelen, aan een internationaal orgaan kunnen vragen een bindende beslissing te vellen. Ik sta er dus achter als een lange termijn-doelstelling.

Wie zich wil verdiepen in vrouwenrechten loopt het risico om binnen het VN-kader door de bomen het bos niet meer te zien: naast het CEDAW, is er nog de Commissie voor de Status van de Vrouw (CSW), de 'Division for the Advancement of Women' (DAW), het UN Development Fund for Women (UNIFEM), het UN International Research and Training Institute for the Advancement of Women (INSTRAW). Dergelijke versnippering kan toch moeilijk bevorderlijk zijn voor de bevordering van de vrouwenrechten? En hoe valt die te verzoenen met het streven naar 'gender mainstreaming'?

Binnen de VN wordt er hard gewerkt aan een hervorming van de VN structuur op het gebied van vrouwen. Het probleem van de veelheid van organisaties wordt onderkend en het zou inderdaad goed zijn om daar wat meer stroomlijn in te brengen en wat meer te zoeken naar synergie. Bestaande instellingen zouden kunnen worden samengevoegd opdat men nog meer effectief zou zijn.

Ik denk dat het Comité in dit opzicht toch een bijzondere positie bekleedt: het is gecreëerd bij verdrag en wordt aanvaard door staten als hét toezichthoudende orgaan, maar voor ons Comité is het echter wel belangrijk om binnen de VN een duidelijke ondersteuning te hebben waar het gaat om de mogelijke opvolging van de aanbevelingen die we doen.

Persoonlijk vind ik dat de CSW zou moeten worden opgenomen in de Mensenrechtenraad en dat binnen

de Mensenrechtenraad meer uitdrukkelijk ook *gender-vraagstukken* aan de orde zouden moeten komen. In 1946 werd geopteerd om deze beide organen te scheiden. Er werd een Commissie opgericht voor de mensenrechten en een Commissie voor het statuut van de vrouw. Maar de CSW heeft zich nooit ontwikkeld tot een sterk orgaan. Het is eerder een praatorgaan dat maar weinig tanden heeft. Er zou iets voor te zeggen zijn om dat binnen de Mensenrechtenraad onder te brengen.

Welk zijn de grootste verwezenlijkingen en grootste uitdagingen op het vlak van vrouwenrechten?

De grootste uitdagingen zijn m.i. gelegen in het meekrijgen van alle staten van de wereld, dus ook die staten die sterk onder invloed zijn van religie, zij het de christelijke religie (de rooms-katholieke benadering en soms ook de orthodox-protestantse benadering hebben vaak een negatieve beïnvloeding op de bescherming van de mensenrechten van vrouwen) of ook de islamitische staten. Dàt is de uitdaging: blijven geloven in het maken van kleine stappen met het verder gelegen doel voor ogen en iedereen aan boord houden en aanmoedigen om serieus te blijven omgaan met de bescherming van de mensenrechten van de vrouw.

De grootste *achievement* die we hebben geboekt is, denk ik, dat het Comité nu de mogelijkheid heeft zich te buigen over individuele klachten. Het gaat reeds om 96 landen en het is te hopen dat dit er in de toekomst nog meer worden. Ook dat het beginsel van gelijkheid van man en vrouw op het gebied van de mensenrechten is aanvaard als een fundamenteel uitgangspunt in deze wereld waarop staten kunnen worden aangesproken is zeer bemoedigend.

Noten

- 1 Professor K. Flinterman is Bijzonder Hoogleraar aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Maastricht. Professor Flinterman heeft uitgebreide ervaring met mensenrechten en internationale betrekkingen. In 2006 ontving Professor Flinterman in Nederland een koninklijke onderscheiding voor zijn bijzondere verdiensten op het gebied van de rechten van de mens.
- 2 H.S. SCHOPP-SCHILLING & C. FLINTERMAN (eds.), *The Circle of Empowerment: Twenty-five Years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women* (Mariam K. Chamberlain Series on Social and Economic Justice), 2007, 392. Dit boek werd geredigeerd n.a.v. de 25ste verjaardag van het Comité en is een compilatie van inhoudelijke essays en persoonlijke reflecties van huidige en voormalig leden van het Comité.



Actualiteit:

De 42ste zitting van de *Commission Population and Development*: een maat voor niets of een hoopvolle ontwikkeling?

door Ronald C. SCHOENMAECKERS¹

Groei van de wereldbevolking en de Commissie over Bevolking en Ontwikkeling

Van 30 maart t/m 3 april laatstleden heeft in het hoofdkwartier van de VN in New York de 42ste zitting van de *Commission on Population and Development* (CPD) plaatsgevonden. De CPD is één van de 10 *Functional Commissions* van de VN en is door de *Social and Economic Council* (ECOSOC) opgericht in oktober 1946 (en is dus nagenoeg even oud als de VN zelf, opgericht in 1945).²

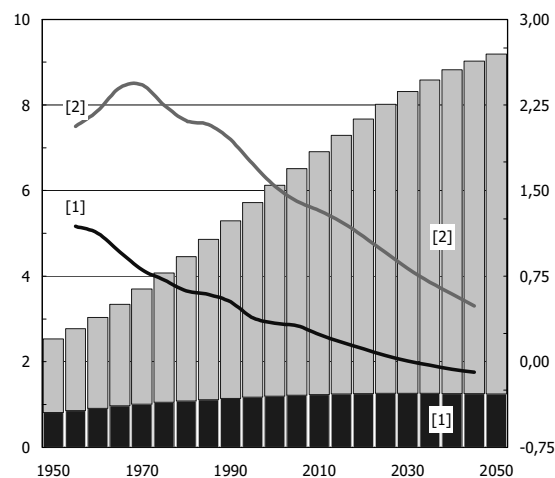
Sinds haar oprichting bestaat het mandaat van de Commissie uit het monitoren van de groei van de wereldbevolking. In het midden van de vorige eeuw kende deze een jaarlijkse aangroei van bijna 2 procent. Aan dit ritme zou de wereld na 50 jaar nagenoeg 2,5 maal meer inwoners tellen – 6,17 miljard tegenover 2,54 miljard.³ Deze ongekende hoge bevolkingsgroei – men had het over de ‘bevolkingsexplosie’ – werd beschouwd als een bedreiging voor de economische ontwikkeling van de armere landen. Het was tekenend dat dit de opinie was van voornamelijk de rijkere westerse economieën. De armere landen echter, meer bepaald deze die zich later zouden identificeren als de Groep van G-77⁴, waren van mening dat het echte probleem niet de ‘bevolkingsexplosie’ was, maar wel de ongelijke verdeling van de rijkdom tussen ‘Noord’ en ‘Zuid’.

Tot op heden bestaat er discussie over het bestaan van een mogelijke ‘optimale’ bevolkingsgrootte en is er verdeeldheid over de beheersbaarheid van een wereldbevolking van 9,2 miljard (zijnde het voorspelde aantal inwoners in 2050 volgens de laatste VN projecties⁵). Daar tegenover staat dat er wel overeenstemming is bereikt dat een snelle bevolkingstoename een handicap kan zijn voor sociale en economische ontwikkeling en dat een hoge bevolkingsdruk een bedreiging vormt voor duurzame ontwikkeling.

In de laatste decennia is de groei van de wereldbevolking sterk afgenomen (zie figuur). Op dit ogenblik bedraagt de jaarlijkse aangroei niet meer dan 1,2 procent. Deze ommezwaai is het gevolg van een daling

van de vruchtbaarheid in de Minder Ontwikkelde landen, van een gemiddelde van ruim 6 kinderen per vrouw in het midden van vorige eeuw naar niet meer dan 3 kinderen vandaag. Tegelijkertijd blijven er grote verschillen bestaan tussen Meer- en Minder Ontwikkelde landen (op dit ogenblik kennen de Meer Ontwikkelde landen een erg laag groeicijfer van niet meer dan 0,3 procent; vanaf 2035 wordt zelfs een negatieve groei verwacht!)

De daling van de vruchtbaarheid is onder meer het gevolg van een veralgemening van *family planning* programma's die zijn opgezet in het kader van internationale samenwerking, meer bepaald als onderdeel van Actieprogramma's die zijn overeengekomen tijdens Internationale Bevolkingsconferenties. In totaal heeft de VN drie internationale bevolkingsconferenties georganiseerd; in Boekarest, 1974; Mexico City, 1984; Cairo, 1994.⁶



Evolutie bevolkingsaantal (miljarden, staafdiagrammen, linkse schaal) en jaarlijkse aangroei (%), meer- en minder-ontwikkelde landen, 1950-2050

[1] Meer-ontwikkelde landen

[2] Minder-ontwikkelde landen

Ondanks de daling van de vruchtbaarheid zal de wereldbevolking in de volgende 40 jaar nog fors toenemen, met ruim één derde, van 6,8 miljard naar 9,2 miljard; het is zonder meer duidelijk dat het overgrote deel van deze aangroei gebeurd in de Minder Ontwikkelde landen (zie figuur); de ‘bevolkingsexplosie’



is dus nog steeds niet volledig afgelopen.⁷ De vooropgestelde 9,2 miljard is de uitkomst van een bevolkingsprojectie, m.a.w. van een *voorspelling*, gebaseerd op recente trends. Eén belangrijke voorwaarde om het aantal van 9,2 miljard inwoners in 2050 niet te overschrijden is dat de vruchtbaarheidsdaling van de laatste jaren wordt verder gezet. En dit zal afhangen van het voortdurende succes van *family planning* programma's. Hierop is al herhaaldelijk gewezen in rapporten van de Secretaris-generaal van de VN, die worden uitgeschreven met het oog op een CPD-zittijd. En uiteraard hangt het succes van *family planning* programma's grotendeels af van de beschikbare financiële middelen. Volgens de rapporten van de Secretaris-generaal zijn deze de laatste jaren minder en minder toereikend geworden voor een volledige uitvoering van het huidige Actieprogramma.

Het ICPD-Actieprogramma

Het huidige Actieprogramma is het programma overeengekomen tijdens de laatste bevolkingsconferentie, deze van september 1994 in Cairo, zijnde de *International Conference on Population and Development* of ICPD.

In tegenstelling met de vorige actieprogramma's van Boekarest en Mexico City (zie hoger) omvat het ICPD-Actieprogramma geen kwantitatieve doelstellingen (zoals bv. dat de kindersterfte tegen jaar t moet zijn gedaald met x procent). Het uitgangspunt van het ICPD-Actieprogramma zijn de individuele behoeften (*right-based approach*) wat betreft vruchtbaarheid, meer in het bijzonder *reproductieve* gezondheidszorg.

Het *right-based approach* heeft als resultaat dat in het Actieprogramma de demografische dimensie op de achtergrond is gedrongen. De hoofdthema's van het ICPD-Actieprogramma zijn, naast reproductieve gezondheid, reproductieve rechten⁸, gendergelijkheid (*gender equality*) en machtsontplooiing van de vrouw (*empowerment of women*).⁹ *Family planning*, toch nog steeds essentieel voor het afzwakken van de bevolkingsgroei (zie hoger) is op de achtergrond geschoven door het in de ruimere context te plaatsen van reproductieve gezondheidszorg; een frequent voorkomende zinsnede in het Actieprogramma is "reproductive health services, including family planning and sexual health" (eigen cursivering).

Door het leggen van de accenten op sociaal-demografische kwesties zoals de maatschappelijke positie van de vrouw en reproductieve gezondheid wijkt het

Cairo-Actieprogramma sterk af van de actieprogramma's van de vorige conferenties, waar het uitgangspunt meer expliciet de (verontrustende) demografische evolutie was met als oorzaak de hoge vruchtbaarheid.¹⁰ Een direct – en in eerste instantie positief – gevolg hiervan is dat het Actieprogramma van meet af aan de aandacht heeft gekregen van niet-demografische bewegingen die ook de uitvoering ervan op de voet volgen.

Onder de leden van bv. het Belgische Platform voor Bevolking en Ontwikkeling (zie verder) vormen demografen een minderheid.¹¹ De meerderheid zijn niet-gouvernementele organisaties die begaan zijn met ontwikkelingshulp; meer bepaald gaat het over vrouwenbewegingen (Le Monde selon les femmes¹², GAMS¹³), of over vertegenwoordigers uit de medische wereld (ITG Antwerpen¹⁴, ICRH¹⁵); en uiteraard, wegens de aandacht die gaat in het Programma naar reproductieve rechten, ook organisaties die ijveren voor veilige seks en seksuele rechten zoals SENSOA.¹⁶

Het feit dat ook niet-demografische organisaties de uitvoering van het ICPD-Actieprogramma op de voet volgen, is begrijpelijk en kan alleen maar worden toegejuicht. De verwezenlijking van het ICPD-Actieprogramma kan alleen maar bijdragen tot een Betere Wereld (waarvan de beheersing van de bevolkingstoename maar een onderdeel is). In haar mondelinge toespraak op de 42ste CPD-zittijd, verwees Dr Gill Greer, Directeur-generaal van IPPF¹⁷, als volgt naar het ICPD-Actieprogramma (eigen cursivering):

"The full implementation of the *visionary* and still unfinished agenda of Cairo is essential for the elimination of poverty, sustainable social and economic development in an inter-dependent World, and for the achievement of equity, social justice and human rights".

Is het ICPD-Actieprogramma inderdaad een visionair programma? Zelf denken wij van wel. Maar al ten tijde van de ICPD zelf, in september 1994 dus, was er kritiek op het programma. Deze kwam vnl. uit 'demografische' hoek en had te maken met de meer specifieke thema's van het Programma zoals de machtsontplooiing van vrouwen. Onder hen verschillende gerenommeerde collega's zoals: Dirk van de Kaa, vroeger directeur van het Nederlandse NIDI¹⁸; Charles Westoff, Professor aan het Office of Population Research at Princeton University (USA); en John Cleland, Professor aan het Centre for Population Studies, London School of Hygiene and Tropi-



cal Medicine. Twee onder hen (van de Kaa en Cleland) hebben hun argumentatie neergeschreven in vaktijdschriften; één (Westoff) heeft een ruimer publiek willen bereiken met het plaatsen van een artikel in *The New York Times*¹⁹.

Dirk van de Kaa was erg scherp in zijn kritiek: “My uneasiness [at the Conference] stemmed from the fact that the conference was ready to deal with everything as long as it did not relate directly to the mundane issues of population growth and the need to generate the financial resources necessary to enable people everywhere to plan their families responsibly”.

In het algemeen had het ongenoegen dus te maken met het feit dat er niet voldoende aandacht werd gegeven aan de demografische ontwikkeling, m.n. de nog steeds hoge bevolkingsgroei. Meer specifiek betrof hun kritiek de aandacht die in het ICPD-Programma gaat naar vrouwenproblematiek. Geen van de auteurs ontkent uiteraard de maatschappelijke waarde van vrouwenemancipatie. Maar alle drie stellen ze de opportuniteit in vraag van het behandelen van de machtsontplooiing van vrouwen op een wereldbevolkingsconferentie. Charles Westoff: “Of course problems of gender inequity and inequality are an important component of the population debate and need to be addressed... But the dominance of this theme at Cairo has some unfortunate consequences and is all the more regrettable because the 1995 Beijing Conference on women offered a more appropriate forum for detailed consideration of gender issues”.

Het is een feit dat dit thema – en meer bepaald *empowerment of women* – niet uitvoerig wordt gedefinieerd in het ICPD-Actieprogramma. Ten tijde van Cairo werd als verklaring aangehaald dat dit zou gebeuren op de Vrouwenconferentie van één jaar later in Beijing. Maar hun kritiek ging verder in die zin dat er volgens deze drie onderzoekers vooralsnog geen duidelijk verband is onderkend tussen de status van de vrouw en vruchtbaarheidsgedrag. John Cleland: “[...] improving woman’s status may not be a necessary condition for fertility decline, but what necessary social or economic factors of such decline do we know of?”

Wel aanvaardbaar zou zijn geweest, nog steeds volgens de drie onderzoekers, dat in het ICPD-Actieprogramma de aanbeveling zou zijn opgenomen voor meer onderzoek over de link tussen de machtsontplooiing van de vrouw en “responsible voluntary decisions about child-bearing and methods of family

planning of their choice” (cf. paragraaf 7.5 van het ICPD-Actieprogramma).

Is er inderdaad nood aan meer onderzoek? Uiteraard is het antwoord ‘ja’; als onderzoeker zullen wij deze bewering niet tegenspreken. Maar tegelijkertijd zijn wij wel de mening toegedaan dat de verwijzing naar het belang van *empowerment* in het Programma volledig te rechtvaardigen is omdat er voldoende aanwijzingen zijn dat een meer ‘zelfstandige’ houding van de vrouw²⁰ een noodzakelijke voorwaarde is voor een duurzame vruchtbaarheidsdaling. Volgens onze (persoonlijke) stelling betekent ‘machtsontplooiing’ bij de aanvang van de 21ste eeuw in de Minder Ontwikkelde landen voor vruchtbaarheidsgedrag hetzelfde als ‘ontkerkelijking’ in de 19de eeuw in de Meer Ontwikkelde landen, in die zin dat beide leiden tot een meer ‘autonoom’ en ‘doordacht’ gedrag. Deze stelling is gebaseerd op de conclusies die kunnen worden getrokken uit het werk van Ron Lesthaeghe over de vruchtbaarheidsdaling in België.²¹

Een basisvoorwaarde voor een daling van de vruchtbaarheid – voor zowel ‘Noord’ als ‘Zuid’ – zou zijn dat het vruchtbaarheidsgedrag van de vrouw niet onderworpen is aan de wensen van de echtgenoot/partner, de familieleden, of, meer in het algemeen, aan traditie.

Volgens ondergetekende is de ‘individualisering’ van het vruchtbaarheidsgedrag onlosmakelijk verbonden met Principe 8 van het ICPD-Actieprogramma: “All couples and individuals have the basic right to decide freely and responsibly the number and spacing of their children and to have the information, education and means to do so.”

Principe 8 is een kerngedachte van het Actieprogramma.²² Wat algemeen wordt beschouwd als de hoofdthema’s van het Actieprogramma – reproductieve gezondheid, reproductieve rechten, gender-gelijkheid – zijn hieraan ondergeschikt en vormen het instrumentarium om dit doel te bereiken. Het is ook de moeite waard om te onderlijnen dat Principe 8 geen nieuw idee is van het ICPD-Actieprogramma: de idee dateert van 1974 en maakt dus deel uit van het Wereldbevolkingsactieplan van Boekarest. Desondanks is het 20 jaar later, ten tijde van Cairo, opnieuw onder vuur komen te liggen (!).²³

De CPD-zittijden na Cairo

Volgens ondergetekende is de kritiek op de aandacht die in het ICPD-Actieprogramma gaat naar de posi-



tie van vrouwen, dus overdreven; maar aan de andere kant onderschrijft hij wel de bezorgdheid van van de Kaa en collega's dat de *right-based approach* de kans vergroot dat het eigenlijke onderwerp van de wereldbevolkingsconferentie – de demografische ontwikkelingen, meer bepaald de hoge bevolkingsgroei – van ondergeschikt belang zou worden tijdens de discussies van de CPD.

Sinds Cairo, en zeker sinds 2000, na het aantreden van de administratie van President Bush Jr., is er inderdaad weinig vooruitgang geboekt wat betreft de inhoudelijke invulling van het Actieprogramma. De reden is dat nagenoeg alle discussies werden overheerst door ideologische tegenstellingen.

Het mandaat van de CPD betreft de opvolging van het lopende Wereldbevolkingsactieplan, sinds 1994 dus het ICPD-Actieprogramma. Enkele jaren na Cairo is besloten om de zittijden jaarlijks te laten plaatsvinden (i.p.v. om de twee jaar) en om de discussies van de zittijden (en dus ook de overeen te komen resolutie) te focussen op een *jaarthema*.

Maar nagenoeg alle discussies zijn geëindigd op een padstelling over de interpretatie van *reproductieve gezondheid*, met aan de ene kant de meer progressieve landen, meer bepaald de Scandinavische landen en Nederland, die het begrip *reproductive rights and reproductive health* graag hadden uitgebreid met *seksuele rechten*; en aan de andere kant de meer 'conservatieve' landen, zijnde de erg katholiek-geïnspireerde landen zoals bv. Argentinië en uiteraard ook de Heilige Stoel; de fundamenteel-islamitische landen; en, gedurende de Bush-administratie (20 januari 2001 – 20 januari 2009) ook de VS, een groep landen die het begrip zo eng mogelijk wilden interpreteren, uit schrik om anders de deur te openen voor het toelaten van homoseksualiteit (via de koppeling van *seksuele rechten* aan *reproductieve rechten*) of de legalisering van abortus (via de aanbeveling dat abortus ongeacht de wetgeving in medisch verantwoorde omstandigheden moet gebeuren).

Deze ideologische tegenstelling werd daarenboven doorkruist door een *Noord-Zuid* tegenstelling, zijnde de rijkere donorlanden die de kredietstromen wens te beperken²⁴ en de armere landen die hiervan ten volle wensen te genieten. Een mooi voorbeeld van het verschil in standpunt was de discussie rond *Preparatory Paragraph 11* van de resolutie van de 40ste zitting. Het jaarthema toen was "The changing age structures of populations and their implications for development" (zijnde het fenomeen van 'bevolkingsveroudering'). In de eindversie van de resolutie

luit PP11 als volgt: "Recognising further that the second stage of the demographic transition presents a window of opportunity for development and that the translation of this window of opportunity into benefits for development requires national policies and an international environment conducive to investment, employment, and sustained economic development and further integration and full participation of developing countries in the global economy".

Het argument van de voorzitter van de Groep van 77²⁵ was dat de *window of opportunity* een louter demografisch gegeven is; m.a.w er is alleen maar sprake van een *gelegenheid* op voorwaarde dat deze ten volle kan worden aangegrepen en dit is alleen mogelijk wanneer men ook beschikt over de financiële middelen voor de nodige investeringen – en hiervoor rekenende men op financiële bijstand van de donorlanden.

Het gevolg is dat de resoluties die zijn aanvaard eerder de afspiegeling zijn van de politiek-ideologische tegenstellingen tussen de verschillende landen-blokken, dan wel het resultaat van een beredeneerde besluitvorming over het specifieke jaarthema. Dit was niet anders met de 42ste zitting.

Verloop van de 42ste CPD-zitting

Het jaarthema van de 42ste CPD-zitting was "The contribution of the Programme of Action of the International Conference on Population and Development to the internationally agreed development goals, including the Millennium Development Goals".

De Millenniumdoelstellingen (of MDG's) zijn in september 2000 overeengekomen tijdens de 55ste zitting van de Algemene Vergadering van de VN. In totaal gaat het over 8 doelstellingen met specifieke *targets*:

- 1) de grootste armoede en honger uitbannen (*End poverty and hunger*);
- 2) basisonderwijs waarborgen voor iedereen (*Universal education*);
- 3) de gelijkheid tussen de geslachten en de autonomie van vrouwen bevorderen (*Gender equality*);
- 4) de kindersterfte terugdringen (*Child health*);
- 5) de gezondheid van moeders verbeteren (*Maternal health*);
- 6) strijd leveren tegen HIV/aids, malaria en andere ziekten (*Combat HIV/AIDS*);
- 7) actief werken aan een duurzaam milieu (*Environ-*



mental sustainability);

- 8) actief werken aan een mondiaal partnerschap voor ontwikkeling (*Global partnership*).

Het is merkwaardig dat de Millenniumdoelstellingen, in tegenstelling met het ICPD-Actieprogramma op nieuw kwantitatieve *targets* omvatten. Kwantitatieve doelstellingen vergemakkelijken uiteraard het monitoren van de verwezenlijking van een programma. Het is nu, ongeveer 9 jaar na het definiëren van de MDG's, al duidelijk dat vele landen tegen 2015 (de overeengekomen streefdatum) de doelstellingen niet zullen bereiken; dit is voorzeker het geval voor de landen van subsaharisch Afrika.²⁶

Echter, behalve eerder vrijblijvende uitspraken zoals (cf. PP5) "Recognizing also that the full implementation of the Programme of Action of the International Conference on Population and Development and the key actions for its further implementation are integrally linked to global efforts to achieve the internationally agreed development goals, including the Millennium Development Goals", staan er in de Resolutie weinig verwijzingen naar de Millenniumdoelstellingen. M.a.w., behalve de bewering dat de Millenniumdoelstellingen niet zullen worden gehaald zonder een succesvolle uitvoering van het ICPD-Actieprogramma, creëert de Resolutie niet veel meer duidelijkheid over de links tussen de Bevolkingsconferentie uit 1994 en de MDG's uit 2000.

De bewering dat de MDG's niet zullen worden gehaald zonder een succesvolle uitvoering van het ICPD-Actieprogramma lijkt evident: 6 van de 8 doelstellingen – nummers 2 t/m 7 – komen overeen met doelstellingen al opgenomen in het ICPD-Programma; daarenboven vallen 3 ervan – nummers 4 t/m 6 – onder de noemer van *reproductieve gezondheidszorg*! Het is maar een kleine stap om hieruit af te leiden dat het ICPD-Actieprogramma zou hebben gefungeerd als basis voor de Millenniumdoelstellingen

Men kan zich ook de vraag stellen of de MDG's niet zijn opgezet als een 'boost' voor de realisatie van het ICPD-Actieprogramma. In het Rapport van de Secretaris-generaal over *Proposals for key actions for the further implementation of the Program of Action of the ICPD*, naar aanleiding van de 32ste CPD-zitting in 1999, wordt de aandacht getrokken op de noodzaak voor basisonderwijs voor zowel jongens als meisjes, en dit tegen het jaar 2015 (cf. paragraaf 34 van het Rapport); het verzekeren van gendergelijkheid (paragraaf 51); het verbeteren van de moedersterfte (paragraaf 83); en ten slotte de noodzaak voor de

strijd tegen de AIDS epidemie (paragraaf 94) – stuk voor stuk onderwerp van de Millenniumdoelstellingen.

De bewering dat de MDG's niet zullen worden gehaald zonder een volledige verwezenlijking van het ICPD-Actieprogramma is ook een recurrent gegeven in de Verklaring voor de Commissie van mevr. Thoraya Ahmed Obaid, Executive Director UNFPA, het VN Bevolkingsfonds.²⁷ Niet helemaal verwonderlijk is de vaststelling dat hierbij de centrale functie wordt onderlijnd van reproductieve gezondheid; in de Verklaring van 2008 (CPD41) staat het volgende: "The benefits of reproductive health care, including family planning, cannot be overstated. We will not attain the Millennium Development Goals, especially MDG5 on maternal health, if we do not ensure universal access to reproductive health. Sexual and reproductive health is essential to woman's empowerment and gender equality. Family planning is key to maternal and child health. It is estimated that ensuring access to family planning alone would reduce maternal deaths by 20 to 35 per cent and child deaths by 20 per cent."

Hierbij valt op dat – volledig in overeenstemming met de *filosofie* van het ICPD-Programma – tegelijkertijd wordt benadrukt dat *family planning* essentieel is voor het verbeteren van zowel moeder- als kindersterfte – en dus meer is dan een instrument voor het beperken van het kindertal.

Een ander terugkomend verhaal in de Verklaringen van de *Executive Director* van UNFPA zijn de financiële tekorten voor het uitvoeren van het ICPD-Actieprogramma. In de Verklaring voor de 42ste CPD-zitting staat te lezen:

"In line with the ICPD call to review and update cost estimates, UNFPA did a revision taking into account both current needs and current costs to facilitate the achievement of the ICPD recommendations and the Millennium Development Goals. The new cost estimates are contained in the Secretary-General's report on ICPD resource flows that is before the Commission.

The main point that I would like to stress today is that the funding gap for reproductive health, especially family planning, needs to be urgently addressed to ensure progress. Donor assistance for family planning as a percentage of all population assistance has decreased from 55 per cent in 1995, totaling \$723 million, to a mere 5 per cent in 2007 totaling only \$338 million.

If not reversed, the low funding for international family planning threatens to derail our collective ef-



forts to achieve the Millennium Development Goals and especially the target under MDG5 on universal access to reproductive health”.

Het is merkwaardig te moeten vaststellen dat voor de uitvoering van een Wereldbevolkingsactieplan, waarvan het belangrijkste doel, althans volgens ondergetekende, toch nog steeds is het afremmen van de hoge bevolkingsgroei, de bijdragen voor family planning over een tijdsspanne van 12 jaar meer dan gehalveerd zijn (!).

In de Verklaring voor de 42ste zitting wordt voor deze daling geen verklaring gegeven. Er wordt wel gewezen op het extra gevaar dat de recente financiële crisis met zich meebrengt: “The financial crisis is now threatening to wipe out this hard-won progress in improving health and reducing poverty. *Relatively small reductions in financing could lead to a loss in momentum that could take decades to repair.*”

Voor een deel is de daling heel waarschijnlijk het gevolg van het feit dat de toegekende financiering gewoonweg ontoereikend zijn voor het volledig uitvoeren van het Actieprogramma; een van de redenen zou zijn dat de geschatte noden ten tijde van Cairo zouden zijn onderschat. In de Verklaring voor de 40ste zitting (2007) staat: “As a result, the ICPD financial target of \$18.5 billion in 2005 will not be sufficient to meet current developing country needs in the areas of family planning, sexual and reproductive health, sexually transmitted infections and HIV/AIDS, and basic research, data and population and development policy analysis.”

En een jaar vroeger, tijdens de 39ste zitting (2006) werd onomwonden toegegeven dat de daling van de bijdragen voor ‘kerntaken’ zouden te wijten zijn aan een grotere financiering van de AIDS-bestrijding²⁸: “It also worth noting that the majority of resources are mobilized by a few major donors, and *there has been a pronounced shift towards funding for HIV/AIDS at the expense of other vital population activities.* During the past decade, funding for international family planning has dropped from more than half of all spending on population assistance to less than 10 per cent.”

Op zich is er uiteraard niets verkeerd met het toekennen van hoge bedragen voor de bestrijding van de AIDS-pandemie. AIDS is een afschuwelijke ziekte en het is dus normaal dat de internationale gemeenschap solidair is in de strijd tegen de pandemie. Maar een betere beslissing zou zijn geweest om de budgetten te verhogen; door het halveren van de

financiering van family planning bestaat het risico dat tegen 2050 de wereld meer dan 10 miljard inwoners zal tellen – in plaats van *slechts* 9,2 miljard (cf. supra, paragraaf 3).

Het is onmogelijk te weten in hoeverre de vermindering van de gelden voor family planning precies hebben geleid tot een vertraging van de daling van de vruchtbaarheid. Het is alleszins een feit dat bij de start van de 21ste eeuw 27 landen nog steeds een vruchtbaarheid hebben van 5 kinderen of meer gemiddeld per vrouw. Het overgrote deel hiervan (89%) zijn landen uit subsaharisch Afrika; en nagenoeg de helft van deze landen hebben een vruchtbaarheid van meer dan 6 kinderen. Het trieste *record* wordt opgetekend voor Niger: 7,19 kinderen.²⁹ Daarnaast is er reden te geloven dat in verschillende landen waar de daling van de vruchtbaarheid relatief ver was gevorderd – landen met een vruchtbaarheid tussen 2,5 en 5 kinderen –, er niet langer sprake is van een verdere daling.³⁰

Ook al is er geen duidelijkheid in hoeverre de vermindering van gelden voor *family planning* de verklaring is voor het voortbestaan van hoge vruchtbaarheid, zijn er wel degelijk redenen voor ongerustheid: zonder een meer algemene en *duurzame* daling van de vruchtbaarheid zal tegen 2050 de wereld meer dan het geprojecteerde aantal van 9,2 inwoners kennen (cf. paragraaf 6 hierboven).

Onder vele delegatieleden aan de 42ste CPD leefde alleszins de gedachte dat het ICPD-Actieprogramma de laatste jaren niet naar wens was uitgevoerd. Een veel gehoorde frase bij de start van de zitting was dat *veel verloren tijd moest worden ingehaald*. Dit was ook de boodschap in de Openingsverklaring van Hania Zlotnik, Directrice van de *Population Division*: “At the same time, *ground has been lost by many of the least developed countries where access to modern contraception is limited and fertility remains high.*

[...] efforts must be more than redoubled today to expand education, improve health and generate jobs, as called for by the internationally agreed development goals.

[...] It is therefore urgent that Governments recommit themselves to the implementation of the Programme of Action and take measures to finance such implementation. It is also essential that measures to ensure reproductive health be an integral part of any strategy to improve global public health. [...]

The Commission has to lay the groundwork to ensure that by 2015 *the failures of today are turned into successes*, bearing in mind that there is no secret to success: it is the result of commitment, preparation,



tenacity and hard work. With scarcely six years to go, there is no time to lose. It would be a real pity if, having achieved so much already, we would run out of time.”

De erkenning dat er de laatste jaren *fouten* waren gemaakt in wat betreft de uitvoering van het ICPD-Actieprogramma, was mogelijk, zij het in ietwat omfloerste termen, omdat er ook reden was voor optimisme. Zoals vele delegatieleden verwachtte ook Zlotnik een vernieuwde en meer dynamische uitvoering van het ICPD-Actieprogramma. Een en ander had uiteraard te maken met het aantreden, eind januari 2009, van de Obama administratie in de VS.

Binnen de week van zijn aanstelling had President Obama besloten om de VS bijdragen aan het VN Bevolkingsfonds volledig te hernemen. Dit betekende een volledige ommekeer in vergelijking met de positie van de vorige administratie. Onder George W. Bush hadden de Amerikanen de fondsen voor het programma stopgezet. Volgens Bush steunde het VN Bevolkingsfonds abortussen, vooral in China. Daarom werd in 2002 de financiële hulp gestopt. Het UNFPA heeft steeds elke betrokkenheid bij abortussen ontkend.

In tegenstelling tot wat de Bush administratie en andere opposanten van het ICPD-Actieprogramma beweren, in dit laatste wordt abortus geenszins gepromoot. De eerste zin van paragraaf 8.25 (de zgn. ‘abortusparagraaf’) luidt als volgt: “In no case should abortion be promoted as a method of family planning”.

Verderop staat in diezelfde paragraaf wel dat, wanneer abortus wordt uitgevoerd, dit in *medisch verantwoorde omstandigheden* moet gebeuren: “In circumstances where abortion is not against the law, such abortion should be safe. In all cases, women should have access to quality services for the management of complications arising from abortion”.

Om ten slotte te eindigen met de aanbeveling om het opnieuw gebruik van abortus sterk af te raden: “Post-abortion counselling, education and family-planning services should be offered promptly, which will also help to avoid repeat abortions”.

Maar blijkbaar zijn de tegenstanders van het ICPD-Actieprogramma *doof* voor deze argumentatie. Sinds jaren blijven ze de bewering herhalen als zou het Programma de deur wijd open zetten voor meer abortus en zijn ze tevens gekant tegen elke moderne vorm van family planning – terwijl men mag veronderstel-

len dat een correct gebruik van family planning de noodzaak voor abortus sterk moet doen verminderen. Ook tijdens deze zitting waren er *Pro-life* bewegingen aanwezig om de gevaren van abortus aan te kaarten.³¹

Men kan zich wel de vraag stellen in hoeverre de tegenstand van sommige bewegingen en landen tegen het ICPD-Actieprogramma te maken hebben met de mogelijke ‘gevaren van abortus’. Heel waarschijnlijk heeft de tegenstand te maken met meer diepgaande overwegingen, van een meer sociaal-politieke aard. Zoals al gezegd in paragraaf 12, voor velen is het ICPD-Actieprogramma een ‘visionair’ programma. Niets is minder waar. Maar men moet zich ook de bedenking maken dat, via de *right-based approach* en via het promoten van een meer ‘autonoom’ gedrag van vrouwen (*empowerment of women*) het de traditionele machtsstructuren van vele (conservatieve) landen ondermijnt. Voor een land als de VS – maar dit is waarschijnlijk ook van toepassing op landen met een uitgesproken mannelijke autocratie – is het gemakkelijker om zich te verzetten tegen ‘abortus’ dan tegen het principe van *gendergelijkheid*.

Bij de start van de 42ste zitting bestond bij vele delegatieleden dus de hoop dat de werkzaamheden van de Commissie vlotter zouden verlopen dan wat de voorbije jaren het geval was geweest. Deze hoop was niet alleen gebaseerd op de hernieuwde positie van de VS. Deze had ook te maken met het feit dat de 42ste zitting overeenkwam met de 15de verjaardag van het ICPD-Actieprogramma; het jaarthema – *The contribution of the ICPD on the MDGs* – zou hiervoor een prima gelegenheid bieden.

Het is ten slotte anders uitgelopen. De resolutie – die met heel veel moeite en in extremis is kunnen aanvaard worden – omvat geen originele ideeën. Zoals al gezegd (paragraaf 32 en volgende) geeft deze geen inzicht in de operationele links tussen het ICPD-Actieprogramma en het bereiken van de Millenniumdoelstellingen. De resolutie is een opeenstapeling van *agreed language*, d.w.z. van voorheen al overeengekomen stellingen. Met als gevolg lange, nietszeggende paragrafen en verwarrende zinsconstructies; en met daarenboven verwijzing naar thema’s die niets met het jaarthema te maken hebben, zoals bv. OP25 over *population distribution*.³²

VN Resoluties zijn nooit een schoolvoorbeeld van een duidelijke, goed opgebouwde tekst. Maar deze keer is het resultaat toch erg bedroevend – en komt deze zeker niet overeen met de gestelde verwachtingen. De achterliggende reden is dat er geen eensge-



zindheid bestaat tussen de verschillende landendelegaties over de eigenlijke boodschap die de resolutie zou moeten inhouden en dat, volgens de regels van de VN, teksten moeten worden onderschreven bij 'consensus'. Vooral dit laatste heeft als resultaat dat teksten bijwijken een opeenstapeling worden van soms tegengestelde visies. Maar in dit geval is er een meer directe reden voor het teleurstellende resultaat. De reden is dat, in tegenstelling met andere jaren, de onderhandelingen niet zijn voorafgegaan door onderling overleg binnen de *grote blokken*.

Tijdens de tweede dag van de zitting is bekend geraakt dat de G-77 was uiteengevallen. Blijkbaar waren vnl. de Afrikaanse landen ten Zuiden van de Sahara het niet eens met de eerder conservatieve positie van de Arabische landen en van Soedan, dat het voorzitterschap waarnam. Een dag later is er een gelijkaardige grondverschuiving gebeurd binnen de EU (!). Malta nam halstarrig een positie in die niet kon worden gedeeld door de overige 26 EU-leden, met als resultaat dat deze zich gedwongen voelden om een *nationale* positie in te nemen.³³

Zowel binnen de G-77 als binnen de EU ging het geschil, zoals tijdens vorige CPD-zittingen, over de interpretatie van 'reproductieve rechten'. Malta wou ten alle prijs vermijden dat in de voorliggende resolutie het begrip ruim zou kunnen worden geïnterpreteerd. M.a.w. in geen geval mocht de mogelijkheid bestaan dat het de weg zou openen voor (gelegaliseerde) abortus. Blijkbaar – maar daarover beschikken wij niet over details – liepen de standpunten binnen de G-77 over gelijklopende geschillen.

Het gevolg van het gebrek aan onderling overleg was dat tijdens de onderhandelingen alle landen individueel het woord konden nemen. Los van het feit dat dit de discussies onweerlegbaar heeft verlengd, was dit geenszins bevorderlijk voor de kwaliteit ervan; bijwijken maakten delegaties zinloze voorstellen en kenden de onderhandelingen een eerder chaotisch verloop. De Resolutie is hiervan een neerslag.

De Belgische delegatie was van oordeel dat de Resolutie zoals voorgelegd door de *facilitator* (een Indonesische diplomaat) beter niet kon worden aanvaard. Daarover is discussie geweest binnen de EU-groep. Uiteindelijk is de tekst, vnl. onder druk van de Nederlandse delegatie, toch aanvaard geworden, met als belangrijkste argument dat het niet kon dat een zitting die tegelijkertijd overeenkwam met een verjaardag zou eindigen zonder resolutie.

Een erg politiek geladen zitting

De 42ste CPD-zitting was een erg politiek geladen zitting. Dit had te maken met de verkiezing van de voorzitter van het Bureau van de CPD. De taak van het Bureau bestaat uit de voorbereiding van de eerstvolgende CPD-zitting. De voorbereiding omvat o.a. het opstellen van de agenda, de identificatie van de *keynote speakers*³⁴, en het identificeren van het jaar-thema.

Het Bureau is samengesteld uit 5 landenvertegenwoordigers (een mix van experts en diplomaten), en een secretariaat (de Bevolkingsdivisie van de VN, die tevens het secretariaat van de CPD waarneemt). Elk jaar worden de leden herkozen. Elk land vertegenwoordigt een continent. Het continent met de voorzitter wordt op roterende wijze bepaald. Dit jaar was het aan 'Europa' om een voorzitter aan te duiden.³⁵ Blijkbaar was er maar één 'Europees' land dat bereid was om het voorzitterschap waar te nemen en dat was Israël.

Zoals was te verwachten was dit niet naar de zin van de Arabische landen. Tijdens de slotzitting van de plenaire vergadering heeft de vertegenwoordiger van Libanon, *on behalf of the Arab Group*, op formele wijze protest aangetekend. Hierin werd onder meer verwezen naar "Israel's appalling record of violations of the rights of the civilian populations under its occupation, and its contempt of UN resolutions and international law [...]".

Ook te verwachten was dat hierop zou worden gereageerd door de EU en de VS. Het belangrijkste argument van de EU was dat de keuze van een 'landengroep' (in dit geval *Europa*) principieel niet kan in vraag worden gesteld door een andere groep. De VS waren meer pragmatisch door te stellen dat in de laatste jaren Israël actief is geweest, ook als voorzitter, in andere VN commissies, en daar blijk had gegeven van integriteit en deskundigheid.

Het protest heeft geleid tot een geheime stemming. De uitslag van de stemming is dat Israël is aanvaard als voorzitter van het Bureau. Ook deze uitslag was te voorspellen. Van de huidige 47 leden van de *Commission on Population and Development* – de enige die stemgerechtigd zijn – behoort slechts een minderheid tot de *Arab Group*.



De inbreng van het Platform Bevolking en Ontwikkeling

Het Belgische Platform voor Bevolking en Ontwikkeling is opgericht in 2000. Het betreft een initiatief van de civiele maatschappij. Naast NGO's verzamelt het Platform ook vertegenwoordigers van onderzoeksinstituten en experts op het vlak van bevolking en reproductieve gezondheid. Daarnaast worden de werkzaamheden gevolgd door een aantal observatoren uit de federale en regionale administraties en kabinetten, alsook uit internationale organisaties.

Van bij de oprichting organiseert het Platform jaarlijks een internationale conferentie – met sprekers uit zowel *Noord* als *Zuid* – rond het jaarthema van de CPD. Naast een beter begrijpen van de thematiek en het bekend maken ervan aan een ruimer publiek, is een van de doelstellingen van de conferentie het formuleren van aanbevelingen. Deze worden opgenomen in een brochure die met instemming van de Belgische overheid, meer bepaald de Permanente Vertegenwoordiging van België bij de VN wordt rondgedeeld aan de delegaties van de CPD-zittijd.³⁷

Dit is ook weer dit jaar gebeurd. Zoals gewoonlijk werd naar de conferentie verwezen in de Belgische Verklaring; en ook nu weer heeft de Ambassadeur tijdens zijn toespraak vermeld dat de brochure met aanbevelingen beschikbaar was voor de delegatieleden. Dit jaar was er de extra mededeling dat op basis van de referaten van de conferentie van twee jaar terug (2007), met als jaarthema *Population Ageing*, er een publicatie was aangemaakt en dat ook deze beschikbaar was voor de delegatieleden.³⁸

De aanbevelingen die dit jaar zijn rondgedeeld zijn gebaseerd op de conferentie die op 17-18 februari 2009 heeft plaatsgevonden. De conferentie had als title meegekregen: *Cairo and the Millennium Development Goals – Convergences and Divergences*.³⁹ Op de conferentie zijn niet alle Millenniumdoelstellingen behandeld; wegens tijdsgebrek was het programma beperkt tot MDG's 1, 2, en 5 (zie paragraaf 30).

Nabeschouwing

De 42ste CPD-zittijd heeft niet het resultaat opgeleverd dat velen ervan hebben verwacht, of zeker verwacht. Zoals gezegd, de Resolutie, die aanvaard werd na lange debatten, omvat enkel vrijblijvende uitspraken of stellingen die vroeger, tijdens andere zittijden of in andere VN-teksten, al waren overeengekomen.

Aldus bekeken, lijkt de 42ste zittijd 'een maat voor niets' te zijn geweest. Aan de andere kant is er hoop voor een meer kordate aanpak in de toekomst – en aldus voor resoluties met meer inhoudelijke diepgang. Deze hoop is gebaseerd op wat de oorzaak is geweest voor het chaotische verloop van de 42ste zittijd: het uiteenvallen van de Groep van G-77.

Zoals gezegd, de aanleiding voor dit uiteenvallen, zijn de tegenstellingen geweest tussen aan de ene kant de subsaharische Afrikaanse landen en aan de andere kant de fundamentalistische moslimlanden. Deze tegenstellingen zijn niet nieuw. Al sinds jaren zijn vele Afrikaanse collega's ongelukkig met de eerder conservatieve houding van verschillende leden van de G-77.⁴⁰ Spijtig genoeg zijn de Afrikaanse landen ten zuiden van de Sahara ondervertegenwoordigd op CPD-zittijden.

De reden is niet een gebrek aan belangstelling of een gebrek aan bevolkingsdeskundigen. Blijkbaar hebben vele Afrikaanse landen eenvoudigweg niet de middelen om een *voltallige* delegatie naar NY te sturen. En hun permanente vertegenwoordiging in NY is heel waarschijnlijk onderbemand om aanwezig te zijn op alle VN vergaderingen.

Het gevolg van het uiteenvallen van de Groep van G-77 is dat de Afrikaanse landen – en heel waarschijnlijk ook enkele Latijns-Amerikaanse landen – openlijk hun standpunt zullen moeten verdedigen. Op zichzelf zal dit de discussies niet vergemakkelijken, integendeel. Maar het kan wel het voordeel bieden dat de wereldgemeenschap duidelijk(er) wordt opgesplitst in een *progressief* en een *conservatief* blok; en dat tegelijkertijd zou kunnen blijken dat deze laatste groep slechts een minderheid vormt. Op die manier kan ook de hoop worden gekoesterd dat op de Cairo+20 conferentie⁴¹, die in 2014 zal worden gehouden⁴², het meer *progressieve* blok zich niet zal laten intimideren en weinig of geen toegevingen zal doen, met als resultaat een hernieuwd Actieprogramma nog vooruitstrevender dan het voorgaande. Sommigen zullen opwerpen dat een Actieprogramma geen bindende overeenkomsten inhoudt. Dat is correct. Maar ondergetekende behoort tot diegenen die menen dat *ideeën de wereld kunnen doen veranderen*.

De weg naar Cairo+20 zal moeilijk zijn. Ook nog in de volgende jaren zal *reproductieve rechten* voor hevige debatten blijven zorgen. Een eerste hinderpaal zal de volgende CPD-zittijd zijn. Het is te vrezen dat met Israël als voorzitter ook de 43ste CPD-zittijd een erg politiek geladen zittijd zal worden.



Noten

- 1 Wetenschappelijk directeur, SVR (Studiedienst Vlaamse Regering; <http://www4.vlaanderen.be/dar/svr>).
 - 2 De 9 andere ECOSOC commissies zijn: Statistical Commission, Commission for Social Development, Commission on Human Rights, Commission on the Status of Women, Commission on Narcotic Drugs, Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, Commission on Science and Technology for Development, Commission on Sustainable Development, United Nations Forum on Forests.
Bij zijn oprichting in 1946 was de officiële benaming van de commissie kortweg *Commission on Population* (of Population Commission). Pas in 1994, na de Cairo-Conference (zie verder, paragraaf 7) is de commissie omgedoopt tot *Commission on Population and Development* (CPD).
 - 3 Een gestadige toename met 2 procent jaarlijks betekent een verdubbeling van de bevolking om de 35 (!) jaar.
 - 4 Volledigheidshalve gaat het over de G-77 en China. *Grosso modo* omvat de G-77 alle ontwikkelingslanden. De Groep is opgericht in juni 1964 op het einde van de eerste UNCTAD-vergadering. Sinds de oprichting is het aantal lidstaten aangegroeid tot 130. Voor meer info, zie de website van de G-77: <http://www.g77.org>.
 - 5 United Nations, *World Population Prospects. The 2008 Revision (Highlights)*, UN, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York, United Nations, 2009.
 - 6 De conferenties van Boekarest, Mexico City en Cairo zijn 'internationale conferenties' in die zin dat eraan is deelgenomen door regeringsleiders en dat er internationale afspraken zijn gemaakt onder de vorm van een 'actieprogramma'. Deze drie conferenties zijn voorafgegaan door twee meer 'technische' conferenties, deze van Rome in 1954 en deze van Belgrado in 1965 (en waaraan alleen 'experten' hebben deelgenomen).
 - 7 De verdere stijging van de bevolking ondanks de dalende vruchtbaarheid kan contradictorisch lijken. Demografen verklaren het fenomeen door het 'groeimomentum'. In het kort is de aanhoudende groei het resultaat van het feit dat er wegens de hoge vruchtbaarheid in het verleden op dit ogenblik grote cohorten van potentiële moeders zijn, die, ondanks hun lagere vruchtbaarheid, globaal een groter aantal kinderen hebben dan de vorige generaties.
 - 8 De titel van Hoofdstuk 7 is "Reproductive Rights and Reproductive Health".
 - 9 Er bestaat geen eensgezindheid over de vertaling van *empowerment*. Ondergetekende geeft zelf en voorkeur aan 'machtsontplooiing' (zie noot 10). Cliquet en Thienpont (*idem*) verkiezen 'machtsopbouw'. Op de BTC-website (Belgische Technische Coöperatie) wordt 'autonomie van vrouwen' gebruikt ('l'autonomisation des femmes').
 - 10 Voor een uitvoerige bespreking van de drie conferenties, zie de publicaties van Prof. Cliquet, Directeur van het vroegere CBGS, die alle conferenties, incl. de voorbereidende vergaderingen ervan, heeft bijgewoond:
 - R.L. CLIQUET & D. VEYS, *Naar een wereldbevolkingspolitiek? De Wereldbevolkingsconferentie in Boekarest, 19-30 augustus 1974*, Kapellen, De Nederlandse Boekhandel & De Sikkels, 1974.
 - R.L. CLIQUET & L. VAN DE VELDE, *De wereldbevolking op een keerpunt? Resultaten van de Internationale Bevolkingsconferentie, Mexico, 6-14 augustus 1984*, CBGS Monografie 1985/3, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie voor Gezin en Maatschappelijk Welzijn, Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudie, 1985.
 - R.L. CLIQUET & K. THIENPONT, *Bevolking en duurzaamheid. Een uitdaging voor de 21ste eeuw*, CBGS/ABOS, CBGS Monografie 1994/2, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Administratie voor Gezin en Maatschappelijk Welzijn, Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudie, 1995.
- Het volledige ICPD-Actieprogramma is beschikbaar op de website van UNFPA, het VN Bevolkingsfonds: www.unfpa.org.
Voor een Nederlandstalige samenvatting van het Actieprogramma, zie:
- R. SCHOENMAECKERS, *Samenvatting van het Actieprogramma van de Internationale Conferentie over Bevolking en Ontwikkeling (1994)*, Een gemeenschappelijke publicatie van het CBGS en de Stichting Wereld & Bevolking. CBGS-document, 1995/3, Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Administratie voor Gezin en Maatschappelijk Welzijn, Centrum voor Bevolkings- en Gezinsstudie, 1995.
- 11 Er zijn in feite maar twee 'actieve' demografen, zijnde Louis Lohlé-Tart, die binnen het Platform ADRASS vertegenwoordigt (*Association pour le Développement de la Recherche appliquée en Sciences sociales*; voor meer inlichtingen: adrass@skynet.be); en ondergetekende, die bij uitbreiding, binnen het Platform de SVR en dus de Vlaamse Overheid vertegenwoordigt.
 - 12 Le Monde selon les femmes (ong de sensibilisation et de formation en genre et développement) [<http://mondefemmes.org>].
 - 13 Groupement d'hommes et de femmes africains et européens pour l'Abolition des Mutilations Sexuelles féminines [<http://www.gams.be>].
 - 14 Instituut voor Tropische Geneeskunde Antwerpen [<http://www.itg.be>].
 - 15 International Centre for Reproductive Health, Universiteit Gent (Directeur: Prof. Dr. Marleen Temmerman) [<http://www.icrh.org>].
 - 16 Vlaams service- en expertise centrum voor seksuele gezondheid en hiv [<http://www.sensoa.be>].
 - 17 International Planned Parenthood Federation [<http://www.ippf.org>].
 - 18 Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut.
 - 19 - Dirk VAN DE KAA, "The Cairo Conference: a demographer's view", in: Hans VAN DEN BREKEL & Fred DEVEN (eds.), *Population and family in the Low Countries 1995. Selected Current Issues*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1995.
 - John CLELAND, "ICPD and the feminization of population and development issues", *Health Transition Review*, 1996, 6.
 - Charles WESTOFF, "What's the World's Priority Task?", *New York Times Magazine*, Sunday, February 27, 1994.
- De drie hierboven aangehaald auteurs stonden zeker niet alleen met hun kritiek. Zie bv. de erg scherpe kritiek van Lindsey Grant, vroegere U.S. Deputy Assistant Secretary of State for Environment and Population, in een artikel verschenen in NPG Forum Series, "The Cairo Conference: Feminists vs. The Pope" [http://www.npg.org/forum_series/npgforum.htm], geraadpleegd op 27 april 2009].
- 20 In het Frans wordt *empowerment* vertaald als *autonomisation*, wat volgens ondergetekende een geschiktere terminologie is dan 'machtsontplooiing'.
 - 21 Ron LESTHAEGHE, *The Decline of Belgian Fertility*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1977.
 - 22 De idee komt verschillende malen terug in het ICPD-Actieprogramma, onder meer in paragraaf 7.3.



- 23 VAN DE KAA, "During the Cairo Conference the famous phrase from the Bucharest Conference [hier volgt Principe 8] also came under attack. It was staunchly defended", 1995, 37.
- 24 Wat niet belet dat gedurende de laatste jaren sommige landen hun bijdrage aan UNFPA (het VN Bevolkingsfonds) hebben verhoogd. België bv. heeft tussen 1990 en 2007 zijn jaarlijkse bijdrage verhoogd met ruim 400 procent, van 800.000 US\$ tot 3,9 miljoen US\$. Ondanks deze forse stijging is nog steeds niet de 0,7% norm bereikt (wat inhoudt dat de 'ODA'-bijdragen overeenkomen met 0,7% van het BNP). Tot op heden bereiken alleen Nederland en de Scandinavische landen de 0,7%-norm.
- 25 *Grosso modo* omvat de 'G-77 en China' alle ontwikkelingslanden. De G-77 is opgericht in juni 1964 op het einde van de eerste UNCTAD-vergadering (United Nations Conference on Trade and Development). Sinds haar oprichting is het aantal lidstaten aangegroeid tot 130. Voor meer info, zie de website van de G-77: <http://www.g77.org>.
- 26 Zie bv. de voordracht van Prof. AROWOLO, "The Importance of the ICPD and the MDGs for Africa", voorbereid met het oog op de Internationale Conferentie "Cairo en de Millenniumdoelstellingen – Gelijkenissen en verschillen", van 17-18 februari 2009, georganiseerd door het Platform Bevolking en Ontwikkeling (zie verder).
Toch blijft het opnieuw gebruiken van 'targets' een merkwaardige ommekeer. De reden hiervoor valt evenwel buiten de reikwijdte van dit artikel.
- 27 Een CPD-zitting vangt aan met verklaringen in de plenaire vergadering van de Under-Secretary-General for Economic and Social Affairs, de Executive Director van UNFPA, en de Director van de Population Division. Daarna volgt de voorstelling van de verschillende rapporten van de Secretaris-generaal (cf. *supra*, paragraaf 34), met onder meer het rapport over World Population Monitoring en dat over World Demographic Trends. Nog later is het de beurt aan de landenverklaringen; het is gebruikelijk dat ook België een landenverklaring voorleest (zie verder, paragraaf 68).
- 28 De hoge kost voor de bestrijding van de AIDS-pandemie – waarvan in 1994 de reële omvang nog onvoldoende was gekend – heeft bijgedragen tot het onderschatten van de financiële noden (cf. paragraaf 40).
- 29 Dit betekent dat zonder een drastische daling de bevolking van Niger tegen 2050 meer dan het drievoudige dreigt te zijn van het huidige inwonertal (een stijging van 15 miljoen naar 56 miljoen).
- 30 John BONGAARTS, *The Causes of Stalling fertility Transitions*, Working Papers 2005/204, New York, The Population Council, 2005.
- 31 Er zullen wel bij alle CPD-zittingen *Pro-life* bewegingen aanwezig zijn geweest. Maar dit jaar was hun aanwezigheid wel opvallend door ook deel te nemen aan publieke debatten, zoals tijdens het side-event georganiseerd op de tweede dag van de zitting door The Allan Guttmacher Institute en het UNFPA. Het is onmogelijk om de volgende bewering te staven. Maar hun opvallende aanwezigheid was misschien wel het resultaat van het feit dat ze niet langer op steun van de Bush administratie konden rekenen.
Voor alle duidelijkheid. Geaccrediteerde ngo's zoals bv. IPPF (zie hoger, paragraaf 12) kunnen aanwezig zijn op een CPD-zitting. Zij nemen echter niet deel aan de eigenlijke onderhandelingen. Zij kunnen deze wel beïnvloeden door te lobbyen bij delegatieleden in de wandelgangen.
- 32 OP25 is als volgt:
"Reaffirms strongly that population distribution policies should be consistent with such international instruments, when applicable, was the Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, of 12 August 1949, including article 49 thereof".
Het opnemen van OP25 in de resolutie is het gevolg van het feit dat enkele Arabische landen Israël nogmaals wilden duiden op zijn verplichting om rekening te houden met de *Geneva Convention* uit 1949. Over deze zienswijze kan men het al dan niet eens zijn. Maar het is wel een feit dat de conventie irrelevant is in de context van het CPD jaarthema. De werkzaamheden van de CPD – zoals trouwens deze van alle VN commissies – hebben altijd een politieke dimensie. Maar, zoals wij verder zullen zien, tijdens de 42ste zitting als deze wel erg prominent voelbaar.
- 33 Sinds enkele jaren is het de gewoonte dat de EU-landen tijdens de onderhandelingen met 'één stem' spreken, en dit bij monde van het EU-Voorzitterschap (dit jaar de Republiek Tsjechië). Dit is uiteraard alleen mogelijk als er ook eensgezindheid bestaat. En, zoals bij de VN, wordt deze ook hier overeengekomen bij 'consensus'. In dit geval werd de zwakte van de procedure wel heel erg duidelijk blootgelegd. Met niet veel meer dan 400.000 inwoners 'gijzelde' Malta als het ware de overige 26 EU-lidstaten, samen goed voor een totaal van nagenoeg 500 miljoen inwoners.
- 34 Sinds enkele jaren worden er, naast de officiële activiteiten, ook *side events* georganiseerd en zijn er spreekbeurten van 2-3 *keynote speakers*. Een side event ging over *Sub-Saharan Africa's demographic challenges: Meeting the demand for sexual and reproductive health information and services in Africa*, dat was georganiseerd door Frankrijk en Duitsland, in samenwerking met het UNFPA.
De onderwerpen van de keynote toespraken hebben een direct verband met het jaarthema. Dit jaar waren er in totaal twee *keynote* toespraken:
– David CANNING (Harvard School of Public Health), *Population, age structure and poverty*;
– Jean-Pierre GUENGANT (Directeur de Recherche, IRD Ouagadougou), *Conséquences de la croissance démographique dans les pays moins développés*.
De PPT-presentaties van de *keynote* toespraken zijn beschikbaar op de CPD-website: <http://www.un.org/esa/population/>.
- 35 'Europa' want het gaat hier over de groep van landen die lid zijn van de UNECE (*United Nations Economic Commission for Europe*), waartoe bv. ook de VS en Canada behoren.
- 36 CPD-zittingen worden bijgewoond door meer dan alleen de 47 landen die op dat ogenblik lid zijn van de Commissie. Alle aanwezige landen mogen deelnemen aan de onderhandelingen. Maar wanneer moet worden gestemd – en dit is eerder zelden: voor ondergetekende, die heeft deelgenomen aan nagenoeg alle zittingen na 1994, was dit de eerste keer –, zijn alleen de leden stemgerechtigd.
Het lidmaatschap moet om de 4 jaar worden vernieuwd. Landen die al lid zijn, kunnen zich opnieuw kandidaat stellen (hun kandidatuur moet worden goedgekeurd binnen de 'landengroep'). België is lid van de Commissie sinds de Cairo-Conferentie. Volgens de verwachtingen zal België zijn lidmaatschap willen verlengen in 2010.
- 37 Voor meer info over het Platform evenals over de referaten gepresenteerd op de conferenties, zie website: <http://www.platformpopdev.be>.
- 38 De publicatie is een SVR-Studie: Ronald C. SCHOENMAEKERS & Lieve VANDERLEYDEN (eds.), *Population Ageing. Towards an Improvement of the Quality of Life?*, SVR-Studie 2009/1, Brussel, Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2009.
Er zijn ong. 60 exemplaren van de publicatie rondgedeeld onder de delegatieleden. Er zijn ook enkele exemplaren achtergelaten in het Vlaams Huis in NY [<http://www.fladershouse.org>]. De publicatie is beschikbaar in PDF-formaat via de SVR-website: <http://www.vlaanderen.be/svr>.
- 39 Er waren drie werktalen: Engels, Frans en Nederlands. Ook



- de brochure is drietalig opgesteld.
- 40 Deze bewering en wat volgt is gebaseerd op persoonlijke gesprekken met Afrikaanse collega's tijdens vroegere CPD-zit-tijden.
- 41 In tegenstelling met de 'milieu'-conferentie die in 1992 in Rio de Janeiro heeft plaatsgevonden – en waaraan de ICPD ten dele zijn naam heeft overgehouden – is er geen Cairo+10 georganiseerd. Het vaakst gehoorde argument was dat het kostenplaatje dat met de organisatie van een internationale conferentie gepaard gaat, te hoog werd geacht; daarnaast was er het argument dat het ICPD-Actieprogramma in feite, zoals

- gesteld in paragraaf 1.4, een tijdsspanne heeft van 20 jaar. De werkelijke reden was echter dat in 2004 vnl. de EU landen een krachtmeting met de Bush administratie niet aandurfden, en bevreesd waren dat het nieuwe programma een stap terug zou kunnen betekenen tegenover het programma dat in 1994 was overeengekomen (cf. het belang van 'agreed language' in paragraaf 53).
- 42 Egypte heeft zich kandidaat gesteld om opnieuw op te treden als gastland.

Boekenrubriek

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

The Thin Blue Line. How Humanitarianism Went to war

Conor FOLEY

Verso

ISBN: 9781844672899



Eind vorig jaar verscheen het boek van humanitaire expert Conor Foley met de provocatieve ondertitel 'how humanitarianism went to war'. Foley deed ervaring op in de meest in het oog springende conflict en post-conflict gebieden zoals Afghanistan, Kosovo, Sri Lanka en Indonesië na de tsunami. Het zijn ook meteen die ervaringen die uitgebreid het boek stofferen. Hij wijdt telkens een hoofdstuk aan elk van deze gebieden, de politieke en juridische achtergrond en zijn eigen ervaringen als hulpverlener voor verscheidene humanitaire organisaties. Zij dienen dan ook om zijn centrale stelling te verdedigen: dat de humanitaire organisaties hun werking in deze gebieden ten dienste stelden voor politieke en militaire doeleinden. Hierdoor verloren zij hun neutraliteit en dus deels hun effectiviteit. Het cruciale dilemma dat hij terecht herkent bij elke humanitaire organisatie die afkerig staat t.o.v. de militaire interventies voor 'zogenaaemde' humanitaire doeleinden, is enerzijds dat het beter is om wel aanwezig te zijn na een dergelijke interventie van het Westen om zo de geleden schade te verzachten of anderzijds dat hun komst bij momenten meer goed dan slecht doet. In dit boek trekt hij ten oorlog tegen wat hij het 'politieke humanitarisme' noemt: humanitaire interventies en acties die ondernomen worden uit politieke redenen onder het mom van het humanitaire lijden te verzachten.

Door het boek lijken drie grote lijnen te lopen. De

eerste twee inleidende delen geven aan hoe humanitaire interventies een nieuw startpunt kenden in de jaren negentig samen met een hernieuwde herleving van mensenrechtenbescherming. Hij legt haarfijn uit hoe veel humanitaire NGO's of zijorganisaties van de VN zich voorheen steeds meer waagden op het terrein van een gepolitiseerd mensenrechtendiscours. In het bijzonder de invloed van lobby werk van belangengroepen en machtige NGO's op het al dan niet ingrijpen in bepaalde humanitaire crisissen komt hierbij sterk aan bod. De Darfur crisis blijkt een treffend voorbeeld waar de complexiteit van het conflict een militaire interventie tot mislukken doemt, maar politici toch in die richting geduwd worden door machtige Westerse pro-Darfur belangengroepen. In de volgende hoofdstukken wijdt Foley zich aan zijn central case studies van Kosovo, Afghanistan, Sri Lanka en Indonesië. In alle beschreven gevallen herkent hij hetzelfde patroon: de aanwezigheid van humanitaire organisaties heeft geen enkele invloed op de al dan niet stabiliteit van de regio na een Westerse interventie. Daarbij duidt hij hoe de humanitaire organisaties steeds meer worden gevraagd om in dienst te staan van de militaire interventie. De volgende hoofdstukken dienen als analyse rond de cruciale vraag of er zowel goede juridische als politieke redenen zijn om humanitaire interventies te erkennen en of het door de VN erkende principe van 'de verantwoordelijkheid om te beschermen' wel zijn doel dient. Cruciaal in zijn analyse is de rol die de humanitaire interventies daarin spelen en in welke mate zij effectiviteit en verantwoording kunnen vragen.

Foley beschrijft doorheen zijn boek de overgang van humanitaire organisaties van het Rode Kruis principe van strikte neutraliteit naar een meer verwevenheid met mensenrechtelijke en zelfs politieke doeleinden. Dit werd grotendeels beïnvloed door de vraag naar meer duurzaamheid van dergelijke hulp. De Weste-



se landen die de grote donoren zijn van deze organisaties stelden zich steeds meer vragen bij het uitdelen van hulp dat voor een deel terecht kwam bij ondemocratische en mensenrechtenschendende regimes. En dit zonder dat deze organisaties zich hierover uitspraken. Daardoor ontstond het beeld dat deze NGO's of humanitaire organisaties dit soort regimes in stand hielden zoals Artsen Zonder Grenzen-oprichter Kouchner verontwaardigd vaststelde i.v.m. de Rode Kruis activiteiten in Biafra. Echter, Foley weet overtuigend aan te tonen dat de humanitaire organisaties die in het zog van vooral Westerse interventies komen na een militaire campagne onder het mom van mensenrechten, vaak dergelijke militaire operaties die ze eerder bekritiseerden mee in stand houden. Een sprekend beeld is natuurlijk de dood van VN favoriet Vieira de Mello onder het puin van het VN gebouw in Irak waar hij aan het hoofd stond van een humanitaire missie ondanks zijn grote twijfels bij de inval door de Amerikaanse geleide alliantie. De vaststelling dat humanitaire steun aan dit soort interventies niet noodzakelijkerwijze meer stabiliteit en vrede bewerkstelligt en dat humanitaire organisaties daarbij het risico lopen om deze interventies zelfs legitimiteit te geven, leidt Foley ertoe te besluiten dat de Rode Kruis neutraliteit het enige werkbare alternatief zijn. Zelf stelt hij: "The only international principles that potentially fit all the situations in which humanitarians work are those of independence, impartiality and neutrality by which the movement has traditionally defined itself. The shift away from these principles in recent years has caused more problems than it has solved."

Met de vraagstelling wanneer humanitaire interventies gerechtigd zijn uit juridisch en politieke oogpunt, zit Foley recht op een nog steeds hevig debat dat gevoerd wordt in vele juridische en politiekwetenschappelijke tijdschriften, aan universiteiten en in de wandelgangen van de VN. Echter, dit boek kent bepaalde zwaktes dat zeker specialisten internationaal recht of politiek zullen onderkennen. Een eerste minpunt is het gebrek aan doorgedreven focus. Enerzijds wil hij – zoals de titel doet vermoeden – de politisering van humanitaire organisaties en operaties aan de kaak stellen, maar tegelijkertijd gaat hij in op het grotere discours of en onder welke omstandigheden humanitaire interventies mogelijk zijn. Om beide stellingen uitgebreid te onderbouwen is zijn expertise en het volume van het boek te beperkt.

Het boek mist spijtig genoeg ook vaak aan coherentie in de redeneringen. Een prima voorbeeld is zijn beschrijving van de humanitaire interventie in Somalië. Hij uit sterke kritiek op de campagne van be-

paalde NGO's voor een humanitaire interventie om zo de voedselbedelingen te laten beveiligen door VN blauwhelmen. Dit leidde tot de faliekant afgelopen VN missie "Restore Hope". Hij schrijft dat deze operatie de humanitaire taak militariseerde en dus corrupteerde in de ogen van de bevolking. Echter, eerder beschrijft hij hoe het Rode Kruis in Somalië, wiens operaties hij wel bejubelt, reeds eerder hadden besloten om hun voedselkonvooien militair te laten bewaken omdat anders de hulp niet ter plekke kon komen. Daardoor kan hij niet overtuigend bewijzen dat het opstellen van militairen in dienst van humanitaire actie steeds tot het falen van dergelijke acties leidt, maar toont hij hoogstens aan dat de VN operatie in Somalië zelf problematisch was. Een ander voorbeeld is zijn misschien dappere, maar toch falende poging om de humanitaire interventies in Kosovo en Afghanistan in één lijn te brengen met de humanitaire inspanningen van vele NGO's en talrijke VN organisaties na de tsunami in Indonesië en Sri Lanka. Het karakter van de geboden hulp en politieke situatie op de grond zijn zo cruciaal verschillend dat de vergelijkingen in een keurslijf lijken gedwongen om tot zijn centrale conclusie te komen. Hij besluit namelijk dat humanitaire inspanningen geen enkele invloed hebben op het oplossen van een conflict.

Een laatste kritiek en waarschijnlijk de meest problematische voor de Wereldbeeld lezer is dat Foley er een discutabele visie m.b.t. mensenrechten op na houdt. Zonder al te veel analyse stelt hij mensenrechten gelijk aan politieke doeleinden. Daardoor vindt hij de koppeling van het humanitaire aan mensenrechten bijzonder problematisch. Daarbij gaat hij volledig voorbij aan de recente discussies over de objectiviteit van mensenrechtenschendingen en de vaak harde kritiek die juist uit het veld van mensenrechten komt op verschillende humanitaire interventies.

Het sterkst is Foley als hij put uit zijn eigen ervaring voor analyses. Zo stelt hij terecht dat de militaire bescherming van humanitaire organisaties soms leidt tot een verminderde veiligheid en effectiviteit van de NGO's en andere humanitaire organisaties omdat zij worden aanzien als een deel van de 'bezetting'. Ook zijn vraagstelling omtrent de effectiviteit en controle op humanitaire acties stelt hij scherp of de snee. Voor een doorgevoerde discussie over de rol van de VN in humanitaire interventies en een analyse aangaande de oplossingen voor deze cruciale vraagstellingen zijn er misschien betere boeken op de markt.

*Catherine Van De Heyning
Universiteit Antwerpen*

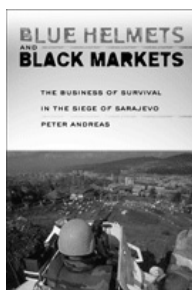


Beste lezer,

De redactieraad van Wereldbeeld wenst de boekenrubriek graag uit te bouwen tot een vaste rubriek. Indien u interesse heeft om zelf een recent verschenen boek te bespreken, neem dan contact op met Francis Baert, fbaert@cris.unu.edu.

Blue Helmets and Black Markets. The Business of Survival in the Siege of Sarajevo

Peter ANDREAS
Cornell University Press
ISBN: 978-0-8014-4355-8



*I am quite ready to sell brandy to Serbs
in the morning and shoot them in the afternoon.*
Fajza Iljazovic ¹

In *Blue Helmets and Black Markets* wordt op ingenieuze wijze klaarheid gebracht in de politieke economie van formele en informele activiteiten in een oorlogsgebied. Peter Andreas, professor aan *Brown University* in de Verenigde Staten, stelt in dit boek dat deze praktijken een gecriminaliseerde oorlogseconomie creëerden en onderhielden. Andreas bouwt deze stelling op aan de hand van de Balkanoorlogen en meer in het bijzonder neemt hij de stad Sarajevo als plaats van gebeuren. Andreas' keuze voor de stad Sarajevo als hoofdrolspeler in dit verhaal is een verstandige en berekende zet. Het beleg van Sarajevo is één van de beroemdste en beruchtste episodes uit de Balkanoorlogen van de jaren negentig. Ze is de langste ooit in de moderne geschiedenis. Het beruchte beleg van Leningrad hield negenhonderd dagen stand, dat van Sarajevo bijna vier jaar, van 5 april 1992 tot 29 februari 1996. Dit maakte de stad tot één van de beroemdste plaatsen in de wereld volgens journalist David Rieff.² Het was de intentie van de Servische belegeraars om de stad etnisch te zuiveren en over te nemen. Toen ze evenwel niet in hun opzet slaagden, werd geopteerd voor een gijzeling van de stad en zijn inwoners en werd de stad een belangrijk politiek onderhandelingsmiddel. De vele journalisten die in de *Holiday Inn* resideerden, het enige overgebleven hotel van de stad, brachten niet alleen dagelijks verslag uit van de gruwelen en erbarmelijke situ-

atie in de stad, ze werden ook onderdeel van de schaduweconomie die er zich ontwikkelde. Op een bepaald moment resideerden tweehonderd journalisten in het hotel, wat het beleg tot één van de meest gemediatiseerde conflictsituaties maakte. Naast het externe beleg, ontwikkelde zich ook een intern beleg. Een nieuwe – corrupte – elite kwam tot stand die het beleg uitbuitte om er financieel beter van te worden op de kap van het merendeel van de bevolking, die het hierdoor nog zwaarder te verduren kreeg. Sarajevo, in 1984 nog trotse gaststad voor de Olympische Winterspelen, werd een Boschiaans schouwspel van *nieuwe barbarij*. Dit boek is het verhaal van de lokale 'oorlogshelden', die overdag de stad verdedigden en 's nachts op plundertocht trokken. Of zoals Andreas het stelt: "fighting for turf and turning the siege into a profitable protection racket".³ Maar evengoed passerden de VN-blauwhelmen en het UNHCR personeel de revue.

De keuze voor Sarajevo als protagonist, zorgt ervoor dat de auteur enerzijds de dagdagelijkse overlevingsstrijd van de inwoners van de stad tot leven brengt. Hoe mensen in een oorlogssituatie proberen te overleven, hoe de informele economie floreert en nieuwe elites op het toneel brengt. De achthonderd meter lange clandestiene tunnel onder de landingsbaan van de luchthaven wordt een belangrijke 'handelsroute', vergelijkbaar met het recent in het nieuws gebrachte tunnelsysteem in Gaza. Bovengronds patrouilleerden de VN-blauwhelmen, onder de luchthaventarmac werden dagelijks mensen en goederen in en uit de stad gesmokkeld. De 'etnisch' geïnspireerde oorlog maakte vaak plaats voor interetnische handelspauzes. Geld werd binnengesmokkeld via brieven die aan journalisten en andere *expats* werden gegeven. Geld dat gebruikt werd om goederen op de lokale zwarte markt te kopen. Duitse marken om sloffen sigaretten te kopen, het geprefereerde betaalmiddel bij uitstek. Een florerende zwarte markt die noodzakelijk bleek te zijn voor het overleven van de inwoners van de stad. Het gewicht aan internationale voedselhulp dat de stad binnenkwam, bedroeg immers niet meer dan 159 gram per persoon per dag. Maar zoals zo vaak in conflictgebied, bereikte dit voedsel het uiteindelijke doelpubliek nauwelijks.



Anderzijds wordt inzicht verschaft in welke mate het ingrijpen van de internationale gemeenschap in het conflict een invloed heeft op de economie van een stad. In tegenstelling tot wat de titel van het boek doet vermoeden heeft de auteur het hier niet enkel en alleen over VN-blauwhelmen. Verschillende internationale actoren krijgen hun plaats in het boek. De NAVO voorzag in een *no-fly* zone en zou later nog een hoofdrol spelen tijdens de bombardementen van 1995. UNHCR werd aangesteld als coördinator van de hulpactie met als belangrijkste taak de organisatie van een luchtbrug. Van de zomer van 1992 tot in januari 1996 werden via 12.951 vluchten niet minder dan 160.677 ton aan hulpgoederen verscheept. De luchtbrug zorgde ervoor dat de stad niet verhongerde maar zorgde na enige tijd ook voor het internationaal draagbaarder maken van het beleg van Sarajevo. Het zorgde ervoor dat de internationale gemeenschap geen daadkrachtig beleid diende te voeren. Of zoals Andreas het stelt: "humanitarian action became, in effect, a new form of containment. It provided a mode of managing the situation without having to resort to direct military force."⁴ Dit resulteerde volgens Michael Ignatieff in: "the UN allowed itself to become the administrator of the Serbian siege of Sarajevo". George Soros ging zelfs nog een stap verder en stelde na een bezoek aan de stad: "Sarajevo is a concentration camp and the UN is part of the system that maintains it".⁵ De blauwhelmen van UNPROFOR, the United Nations Protection Force met uitvalsbasis Sarajevo bestonden hoofdzakelijk uit Fransen. UNPROFOR maakte van de luchthaven de meest beveiligde plaats in Sarajevo maar de blauwhelmen lieten tegelijkertijd de smokkel via de tunnel onder de luchthaven toe. Andreas besteedt eveneens aandacht aan hoe internationale nieuwszenders, persagentschappen en journalisten hun specifieke rol speelden. Journalisten traden vaak op als 'tussenagenten' voor het versturen van brieven in en uit de stad, maar evenzeer van goederen en mensen. Door de grote toeloop aan buitenlanders, zo'n 20.000 alleen al in Sarajevo, floreerde de prostitutie volop. De VN liet al te vaak betijen.

Andreas laat duidelijk zien dat beslissingen (zoals militaire interventie, wapenembargo's of humanitaire hulp) van de internationale gemeenschap vaak onvoorziene gevolgen hebben. Gevolgen die tot lang na een conflict zichtbaar zijn en blijven. Na het conflict ontstond een nog bloeiender zwarte markt, de zogeheten Arizona markt. Deze markt, gelegen buiten Sarajevo ontwikkelde zich tot een gigantische illegale openluchtbaas die op haar hoogtepunt makkelijk 25.000 winkelaars per weekend over de vloer kreeg met een miljoenenverlies aan niet-geïnde belastingen

voor de Bosnische regering als gevolg. Initieel werd het door de internationale gemeenschap echter geëist als een inter-etnisch toenaderingsproject. Serven, Kroaten en Bosniërs konden er handel drijven onder het goedkeurend oog en bescherming van internationale vredestroepen. Een financieel duwtje in de rug werd door het Pentagon voorzien. De markt vergleed echter snel in een probleemzone van illegale (wapen-) handel, smokkel, drugstrafiek, prostitutie en mensenhandel. Door de internationale gemeenschap werd ze echter geroemd als uiting van lokaal ondernemerschap, economische heropleving en inter-etnische handel. De Arizona markt werd zowat het symbool van een wetteloos land waar koste wat kost het kapitalisme diende te zegevieren. Maar zoals NAVO-kolonel Greg Fontenot het stelde: "unregulated capitalism is a pretty rude sort of activity".⁶

Het boek is van dermate wetenschappelijke en kwalitatieve waarde dat veel van de observaties en conclusies eveneens in andere oorlogssituaties toepasbaar zijn. Zelf maakt de auteur in één van de afsluitende hoofdstukken (historische) vergelijkingen met de situatie in steden als Leningrad, Grozny, Sebnica en Falluja. De interessante invalshoek van de auteur zorgt ervoor dat dit boek een breed scala aan disciplines behandelt. Het is interessant leesvoer voor criminologen, politieke wetenschappers, sociologen, geografen en juristen. Het schrijft zich in een groeiende traditie en expertise om conflicten vanuit een politiek-economische invalshoek te bestuderen.⁷ De algemeen aanvaarde idee dat oorlog handel onmogelijk maakt, lijkt heden ten dage nog amper empirisch gestaafd te worden. Wat we nu zien, is een sterke verstrengeling van verschillende milieus. Een meer genuanceerde aanpak is in die zin noodzakelijk. Deze nuance is echter een tweesnijdend zwaard. Clandestiene handel kan *zowel* bijdragen tot het ontstaan *als* het beëindigen van een conflict. Sarajevo als voorbeeld toont ons ook aan dat naast de op te meten (im)materiële schade, de nieuwe sociale ordening van de samenleving ook in rekening dient genomen te worden. De nieuwe elite mag dan al het Westen omarmen, ze heeft tevens haar wortels in het misdadigmilieu. Hoewel het boek eerder historisch van inslag is, zijn de conclusies brandend actueel.

Francis Baert
UNU-CRIS & UGent⁸

Noten

- 1 Gecit. in Chris HEDGES, "At last, a Unifying Force in Bosnia: Making Money", *New York Times*, 17 Oktober 1996.
- 2 David RIEFF, "Midnight in Sarajevo", *Atlantic Monthly*, april



2000, p.104, gecit. in Peter ANDREAS, *Blue Helmets and Black Markets. The Business of Survival in the Siege of Sarajevo*, Ithaca, Cornell University Press, 2008, p. 3.

In de populaire cultuur kunnen veel voorbeelden gevonden worden waar de stad Sarajevo een centrale rol speelt: muziek (*Miss Sarajevo* een lied van U2 en Brian Eno onder het pseudoniem de Passengers), graphic novel (*The Fixer. A Story from Sarajevo*, van Joe Sacco), film (*Welcome to Sarajevo* van Michael Winterbottom), literatuur (*De Cellist van Sarajevo* van Steven Galloway).

3 ANDREAS, p. 8.

4 ANDREAS, p. 39.

5 Michael IGNATIEFF, *The Warrior's Honor. Ethnic War and the Modern Conscience*, New York, Henry Holt, 1997, p. 103;

William SHAWCROSS, *Deliver US from Evil. Peacekeepers, Warlords and a World of Endless Conflict*, New York, Simon and Schuster, 2000, p. 23, gecit. in ANDREAS, p. 39.

6 Bruce R. SCOTT & Edward N. MURPHY, *Brčko and the Arizona Market*, Harvard Business School case, August 14, 2006, p. 15, gecit. in ANDREAS, p. 134.

7 William RENO, *Warlord Politics and African States*, Boulder Co, Lynne Rienner, 1999; Mark DUFFIELD, *Global Governance and the New Wars. The Merging of Development and Security*, London, Zed Books, 2001.

8 Met dank aan Pascale Vantorre en Cathy Van Bellegem. ■

Nieuws in het kort

door Neri SYBESMA-KNOL

België vs Senegal voor het Internationaal Gerechtshof

In een vorige aflevering van 'Nieuws in het kort' berichtten we al uitgebreid over deze zaak, door België aangehangig gemaakt bij het Internationaal Gerechtshof in Den Haag. Het gaat hier om vragen in verband met de verplichting van Senegal om Hissène Habré, vroeger president van Tsjaad en in Senegal verblijvend, ofwel te vervolgen of uit te leveren.

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 nu 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.

De WMO organiseert een derde klimaatconferentie

Van 31 augustus tot 4 september wordt in Genève de *Derde Klimaatconferentie* gehouden, onder auspiciën van de Wereld Meteorologische Organisatie, WMO, een van de gespecialiseerde organisaties van de VN.

De bedoeling van WCC-3 is, een band te leggen tussen diegenen die bezig zijn met het verzamelen van



data in verband met klimaat en met wetenschappelijk onderzoek op dit terrein en de *decisionmakers* op het gebied van klimaatverandering en klimaatrisico's wereldwijd. Het thema van de conferentie is dan ook "Klimaatvoorspellingen en -informatie ten dienste van besluitvorming: de wetenschappelijke vooruitgang in seizoensgebonden, jaarlijkse, en tienjaarlijkse voorspellingen".

Als resultaat wordt een *internationaal kader voor klimaatdiensten* in het vooruitzicht gesteld waarbinnen deze uitwisseling en wisselwerking kan worden gerealiseerd.

Nadat al in 1853 tijdens een conferentie in Brussel de eerste internationale normen voor weerkundige observatie waren vastgelegd, werd tijdens een conferentie in Wenen in 1878 een *Internationale Meteorologische Organisatie* opgericht. Doel was de standaardisering van de waarnemingen, en samenwerking tussen de nationale observatoria die er lid van waren. Na de Tweede Wereldoorlog werd het een gouvernementele organisatie, en trad als WMO in 1950 toe tot de groep van gespecialiseerde organisaties van het VN-systeem. De zetel van WMO is in Genève.

In principe was de WMO zelf lange tijd niet betrokken bij waarnemingen en onderzoek: zij richtte zich op coördinatie en uitwisseling van gegevens tussen de nationale diensten. In latere jaren werd ook wel werk gemaakt van het verlenen van technische bijstand aan ontwikkelingslanden. Het verzamelen van meteorologische data in deze landen in verband met weersomstandigheden die kunnen leiden tot natuurrampen was lang een verwaarloosd terrein geweest. Na het *World Geophysical Year* (1957-1958), werd de *World Weather Watch* (WWW) opgericht, met een *Global Observation System* (GOS), een *Global Telecommunication System* (GTS) en een *Global Data Processing System* (GTPS).

70

Gedurende de laatste jaren werd de WMO zelf meer actief betrokken bij programma's en bij actief onderzoek in verband met klimaatverandering. Er werden ook twee Klimaatconferenties georganiseerd, in 1979 en 1990, die leidden tot een *WMO World Climate Programme*.

De komende Derde Conferentie moet nu dus al dit werk en de opgedane professionele ervaring onder de aandacht brengen van de nationale en regionale instanties die bezig zijn met besluitvorming en planning in verband met de verschillende aspecten van klimaatverandering.

(< www.wmo.int/wcc3/index_en.html >)

België verkozen als lid van de Mensenrechtenraad

Op 12 mei werden door de Algemene Vergadering 18 nieuwe leden verkozen als lid van de Mensenrechtenraad.

Het verloop van de verkiezingen

De gebeurtenis lokte nogal wat commentaar uit bij de waarnemers van de Raad, zoals vertegenwoordigers van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten en van belangrijke mensenrechtenorganisaties zoals *Human Rights Watch*: er waren immers maar 20 kandidaten voor 18 vacante plaatsen.

De Raad is samengesteld volgens een verdeling tussen de leden van de vijf regionale groepen in de VN: Latijns Amerika, Afrika, Azië, Oost Europa en de Groep van Westerse en andere Staten, de WEOG-groep. Iedere groep stelt een aantal kandidaten voor. Nu was het bij deze verkiezingen zo dat drie groepen hetzelfde aantal kandidaten voorstelde als er vacatures waren (een zogenaamde *clean slate*) en bij twee groepen maar één kandidaat extra. Dat betekent dat er bijzonder weinig concurrentie was, en geen echte keuzemogelijkheid, ondanks het feit dat een coalitie van NGO's in een brief aan de Secretaris-generaal al had gewezen op de slechte staat van dienst van verschillende kandidaten.

Het meest teleurstellend was voor velen de situatie in de WEOG-groep. Daar waren oorspronkelijk ook al drie kandidaten voor drie vacante plaatsen: België, Noorwegen en Nieuw Zeeland. Maar toen de Verenigde Staten in april hun kandidatuur bekend maakten (overigens tot verheugenis van velen) zag Nieuw Zeeland zich genoodzaakt zijn kandidatuur in te trekken ...

Een echte beoordeling van het *mensenrechtengehalte* van de nieuwe leden vond dus niet plaats.

Maar volgens de vertegenwoordiger van de Hoge Commissaris zijn op dit gebied niet echt *good guys* en *bad guys*: ieder land maakt zich schuldig aan schendingen; vandaag werden er 18 mensenrechtenschenders verkozen. Het is waar dat deze manier van verkiezen in de weg staat van een verbetering van de werking van de Raad, maar waar het nu op aan komt is wat deze landen gaan doen met dat lidmaatschap.

De prioriteiten van België

Intussen is Minister van Buitenlandse Zaken Karel De Gucht verheugd over de verkiezing van België als lid van de Mensenrechtenraad. Dit mandaat dat voor de eerste keer aan ons land wordt toevertrouwd voor een periode van drie jaar (2009-2012) "beves-



tigt onze expertise, geloofwaardigheid en engagement voor mensenrechten in de hele wereld. Dit mandaat moet ons land ook toelaten bij te dragen tot een Raad die efficiënter werkt”, aldus de minister.

België rekent er op actief zijn rol te spelen in de Raad. De Minister kiest voor een “eerlijke dialoog en een resoluut engagement om het opreden van de Mensenrechtenraad te beïnvloeden”. In dat verband verheugt hij zich over de toetreding tot de Raad van de Verenigde Staten die samen met Noorwegen en België op 12 mei verkozen werden.

België legt traditioneel zijn volle gewicht in de schaal voor een efficiënt multilateraal optreden en verzet zich bijzonder tegen het groeiende soevereïnisme in de Raad: de opvatting als zou de internationale gemeenschap zich niet mogen inlaten met wat zich afspeelt binnen een land, zelfs wanneer de burgerbevolking er slachtoffer is van ernstige schendingen van de mensenrechten.

In die context zal België zich intensief bezig houden met de *Universal Periodic Review*, een instrument dat de situatie van de mensenrechtensituatie in elk land waar ook ter wereld onderzoekt; het verdient herbekeken te worden om het efficiënter te maken.

België zal zich ook inspannen om de onafhankelijkheid van de speciale rapporteurs van de Raad te garanderen die belast zijn met het onderzoek van landensituaties of thematische mensenrechtensituaties.

De Raad is vaak voorwerp van kritiek als een forum waar het relativisme qua mensenrechten vrije baan krijgt. De minister deelt een aantal van deze verwijten; de inspanningen van België in de Raad moeten bijdragen tot de versterking van het universele karakter van het werk van de VN voor de rechten van de mens.

Moeilijkheden rond benoemingen en verkiezingen

Binnen het VN-systeem staan op dit ogenblik een aantal belangrijke benoemingen en verkiezingen op de agenda. Die moeten in de komende weken en maanden hun beslag krijgen, maar geven alom aanleiding tot discussie en zelfs protest.

Een nieuwe Directeur-generaal voor Unesco

Unesco is de VN-Organisatie voor Opvoeding, Wetenschap en Cultuur; een organisatie met een breed veld van activiteiten, een bijna universeel aantal leden en grote naambekendheid. De zetel is in Parijs. Dit jaar loopt de tweede ambtstermijn af van de huidige Directeur-generaal, de Japanner Koïchiro Mat-

suura (een derde ambtstermijn behoort niet tot de mogelijkheden sinds de ambities daarvoor van de Senegalees Amadou Mahtar M'Bow in de jaren tachtig leidden tot grote spanningen in de organisatie).

De meest genoemde opvolger was *Farouk Hosny*, schilder, en al twintig jaar Minister van Cultuur van Egypte. De Egyptische regering doet haar best om bij Arabische en Afrikaanse landen steun te zoeken voor zijn kandidatuur. Cultuur is een van de grote aandachtspunten van Unesco en geniet wereldwijd respect.

Maar van andere kanten, met name vanuit joodse kringen, werden daar vragen bij gesteld. Zo hebben enkele Joodse intellectuelen in het openbaar (Elie Wiesel, Bernard Henry-Lévy en Claude Lanzmann, in *Le Monde*) Hosny's kandidatuur aangevallen. Zij verwijzen naar uitspraken uit 2001 dat “de Israëlische cultuur een onmenselijke cultuur is, agressief, racistisch en pretentius” en naar bepaalde commentaren die hij verleden jaar maakte in het Egyptische Parlement: op een vraag naar de aanwezigheid van Israëlische boeken in de Bibliotheek van Alexandrië zou hij hebben gezegd “laten we zulke boeken verbranden. Als ze er zijn zal ik ze persoonlijk in Uw aanwezigheid verbranden”.

Hosny reageerde in *Le Monde*; hij voerde aan dat dit gezegd werd in het heetst van het debat en in de context van het lijden van de Palestijnen. Hij is geen racist, en een man van vrede, door het bevorderen van wederzijds begrip en respect. Premier Netanyahu steunt tot nu toe zijn kandidatuur, in een vriendschappelijk gebaar naar President Mubarak.

Toch kwamen er in de laatste dagen vóór de deadline voor het indienen van de kandidaturen andere sterke kandidaten opdagen: Benita Ferraro-Waldner (nu nog EU Commissaris voor externe betrekkingen), Ivonne A-Baki (Ambassadeur van Ecuador in Washington), de huidige Assistent Directeur-Generaal voor Afrika, Nourine Tidjani-Serpos, en de ambassadeur van Bulgarije, Irina Bokova. Wordt vervolgd ...

Een opvolger voor El-Baradei bij het IAEA

Op 26 maart werden in Wenen verkiezingen gehouden voor de functie van Directeur-generaal van het Internationaal Agentschap voor Atoomenergie. De tweede ambtstermijn van Mohamed El-Baradei als hoofd van deze VN-Organisatie, die het vreedzaam gebruik van kernenergie wil bevorderen en inbreuken op het Verdrag op de Verspreiding van Kernwapens (*Non-Proliferation Treaty*, NPT) opspoort, loopt in november af.



Het belang van IAEA, en de functie van Directeur-generaal, is in de loop van de laatste twintig jaren alleen maar toegenomen, met (al of niet bewezen) nucleaire activiteiten in Irak, Iran, Syrië, en Noord-Korea, en meer in het algemeen de kwestie van de toegankelijkheid tot nucleaire brandstof en geavanceerde kerntechnologie voor niet-nucleaire landen. Het Agentschap, en de functie, zijn in het middelpunt van de internationale politiek komen te staan.

De Directeur-generaal wordt gekozen door de 35 leden tellende Raad van Bestuur, met een meerderheid van twee derde van de stemmen. De Raad is onderling sterk verdeeld tussen de Westerse landen, meer wantrouwig ingesteld tegenover landen die beweren alleen kernenergie voor vreedzame doeleinden te willen verkrijgen en de ontwikkelingslanden die daarvoor meer sympathie hebben. Op 26 maart waren er twee kandidaten: Yukiya Amano (Japan) en Abdul Minty (Zuid Afrika), beiden permanent vertegenwoordiger van hun land bij IAEA. Na vier stemrondes bleek dat Amano, die de steun had van de Westerse landen, er niet in slaagde de vereiste meerderheid te behalen. Hij bleef steken op 20 stemmen tegen 15. Intussen werden enkele nieuwe kandidaten naar voren geschoven: de Sloveen Ernest Petric, de Spanjaard Luis Echàvarri, en 'onze' Jean-Pol Poncelet.

De regering stelt in dat verband:

"Jean-Pol Poncelet (59), voormalig Vice Eerste Minister, Minister van Landsverdediging en Minister van Energie, beschikt over een lange politieke en internationale ervaring. Door zijn opleiding tot nucleair ingenieur en zijn rijke professionele carrière heeft hij een diep inzicht verworven in de belangrijkste nucleaire dossiers. Als lid van de Belgische regering bevestigde hij zijn capaciteit om complexe dossiers op efficiënte wijze te beheren en zijn aanpak gericht op het bereiken van een consensus. In zijn internationale functies, onder meer binnen het Europese Ruimtevaart Agentschap, bewees hij te beschikken over uitstekende diplomatieke en management kwaliteiten .

Een efficiënte leiding van het Agentschap, in het belang van al de lidstaten, is nodig om een krachtadig antwoord te bieden op de talrijke uitdagingen die zich stellen.

De heer Jean-Pol Poncelet zal in de komende dagen en weken zijn visie op de toekomst en werking van het IAEA persoonlijk toelichten bij de leden van de Raad van Gouverneurs van het Agentschap. Deze Raad zal in juni delibereren over de vijf kandidaturen voor de post van Directeur-generaal."

Geen van de nieuwe kandidaten heeft in zijn toelichting geprononceerde standpunten ingenomen.

Wordt ook vervolgd.

De herbenoeming van Supachai Panitchpakdi (Thailand) als Secretaris-generaal van UNCTAD, de VN-Conferentie voor Handel en Ontwikkeling

De ambtstermijn van Supachai Panitchpakdi als hoofd van UNCTAD loopt af op 31 augustus. Zoals gebruikelijk legde de Secretaris-generaal, wiens bevoegdheid het is de Secretaris-generaal van UNCTAD te benoemen, maar die daarvoor de instemming van de Algemene Vergadering nodig heeft, eind mei zijn voorstel voor een tweede ambtstermijn voor Panitchpakdi voor aan de Groep van 77, een coalitie van (nu) 130 ontwikkelingslanden binnen de VN.

Hun instemming is essentieel: UNCTAD is de grootste ontwikkelingsorganisatie binnen de VN, en de post van UNCTAD Secretaris-generaal gaat traditioneel naar iemand uit de ontwikkelingslanden.

Daarbij wordt een soort *toerbeurt* in acht genomen tussen Latijns-Amerika, Afrika en Azië. Achtereenvolgens waren op post:

- Raul Prebisch (Argentinië) 1963-1969;
- Manuel Perez-Guerrero (Venezuela) 1969-1974;
- Gamani Corea (Sri Lanka) 1974-1984;
- Kenneth Dadzie (Ghana) 1986-1994;
- Rubens Ricoperio (Brazilië) 1995-2004.

Alles bij elkaar is dat: 20 jaar voor Latijns Amerika, 14 jaar voor Azië en acht voor Afrika. Een tweede ambtstermijn is dus gebruikelijk, maar opgemerkt wordt dat Panitchpakdi er al drie jaar als Directeur-generaal bij de WTO had opzitten voor hij vertrok naar UNCTAD.

Tijdens de (gesloten) zitting in mei kwam de G77 niet tot een besluit over een tweede *Aziatische* ambtstermijn: verwacht werd dat Afrika twee kandidaten naar voren zou schuiven. Twee namen die worden genoemd zijn: Guy-Alain Gauze, minister van Buitenlandse Handel van Ivoorkust, en Mukhisa Kituyi, sociaal antropoloog uit Kenia.

Eind juni-begin juli wordt door de AU-Bijeenkomst van Staatshoofden beslist wie de Afrikaanse kandidaat zal zijn.

Er is de Secretaris-generaal gevraagd zijn voorstel uit te stellen tot daar de beslissing is gevallen maar geveesd wordt dat hij voor die tijd de benoeming zal trachten door te drukken. Anderen voorspellen in dat geval moeilijkheden in de Algemene Vergadering. Wordt eveneens vervolgd.





WERKEN aan het KLIMAAT, voor VREDE

vlaamse vredesweek
25 september - 4 oktober 2009

De Vredesweek-partners zijn:



Met de steun van:

ACAT, Arktos, Artsen voor Vrede, Bioplanet, Bond Beter Leefmilieu, CD&V, Chirojeugd Vlaanderen, De Nationale Loterij, De Vuurbloem, Familie De Weerd, Groen!, KVLV, LBC-NVK, N-VA, Open-VLD, Plan België vzw, Scouts en Gidsen Vlaanderen, SLP, SPa, SPA-rood, VAKA - Hand in Hand, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, VSKO, Zij-kant



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



VERENIGDE NATIES UN OFFICE

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



UNHCR

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



FAO

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



ILO

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



UNICEF

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



IMF

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



UNIDO

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



UNAIDS

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



UNODC

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



UNDP

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



UNU

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



UNEP

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



WHO

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



UNFPA

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



WIPO

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



UN-HABITAT

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



WERELDBANK

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