



- De EU en het VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap
- Het Afrikaans Hof voor de Rechten van Mensen en Volkeren
- De UNEP Governing Council

Jaargang 35, nr. 158, 2011/2

Vereniging voor de Verenigde Naties

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

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

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

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

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

Foto = Credit UN Photo

Wereldbeeld

Tijdschrift van de Vereniging voor de Verenigde Naties
(4 nrs. per jaar)
Jaargang 35 – 2011/2 – nr. 158

Zetel

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

Verantwoordelijke uitgever

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

Hoofdredacteur

Karen Van Laethem
Vakgroep Metajuridica, Vrije Universiteit Brussel
Pleinlaan 2, 1050 Brussel
Tel. +32 2 629 15 14
Karen.Van.Laethem@vub.ac.be

Redactiecomité

Francis Baert – Marco Benatar – Claire Buggenhoudt – David Crikemans – Jan De Bisschop – Melanie De Groof – Philip De Man – Jan De Mulder – Sanderijn Duquet – Sander Happaerts – Ria Heremans – Christine Janssens – Veronique Joosten – Jennifer Kesteleyne – Frank Maes – Michèle Morel – Louis-Alfons Nobels – Neri Sybesma – Tine Vandervelden – Karen Van Laethem – Piet Willems

Correspondenten

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

Auteursrichtlijnen

De redactie verwelkomt alle ingezonden artikels en opiniebijdragen over VN-gerelateerde onderwerpen. De volledige auteursrichtlijnen zijn beschikbaar bij de hoofdredacteur en op de website, zie www.vvn.be.

Lidmaatschap

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



Lid van de Unie van de Uitgevers van de Periodieke Pers

Met steun van de
Vlaamse overheid



Edito: De heilige graal van de internationale diplomatie

De hervorming van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties kunnen we stilaan beschouwen als de zoektocht naar de 'heilige graal' van de internationale diplomatie. Volgens de overlevering zou het Jozef van Arimathea geweest zijn die het kleinood naar Groot-Brittannië meenam. Al vlug werd het een onderdeel van de vele verhalen rond Koning Arthur (zie hiervoor onder meer de *Warlord Chronicles* van Bernard Cornwell). Anderen menen dan weer dat de graal naar de Languedoc werd gebracht en verweven met (samenzwering-) verhalen over de Katharen, tempeliers, vrijmetselaars en occulte genootschappen (zie hiervoor de *Slinger van Foucault* van Umberto Eco). In de westerse cultuurgeschiedenis neemt de graal een belangrijke plaats in. Denken we maar aan de reeds aangehaalde romans, de opera *Parsifal* van Richard Wagner of Steven Spielberg's *Indiana Jones and the Last Crusade* en Monty Python's knotsgekke *Monty Python and the Holy Grail*. Naast de populaire cultuur, werden de verhalen over de graal ook gebruikt in de psychoanalyse. Emma Jung en Marie-Louise von Franz zien de graal in hun boek *The Grail Legend* als poëtische uitdrukking en symbool van een aantal fundamentele onderbewuste psychologische processen.

Er wordt vaak verwezen naar de gebrekkige representatie, legitimiteit en daadkracht van de bestaande Veiligheidsraad. Een *party of five* van de machtigen der aarde die de verhoudingen van 1945 weergeven maar nog weinig uitstaans hebben met de machtsverhoudingen anno 2011. Het onderliggende psychologische proces is de suprematie van het Noorden, de Verenigde Staten in het bijzonder, en de beperkte inspraak van het Zuiden. De meest rationele en irrationele voorstellen zijn over de jaren voorgesteld om de samenstelling van de Veiligheidsraad te optimaliseren. Zo kunnen we verwijzen naar enkele van de vele voorstellen die de ronde doen: *Uniting for Consensus*, *Ezulwini consensus*, het Blauwe en Groene Model, Model A, B, C, X en Duo. Katalysator voor de laatste grote denkoefening waren de voorstellen van het *High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*. Maar daarnaast zijn er ook de vele econometrische modellen rond gewogen stemverdelingen, vergelijkbaar met de machtsverhoudingen binnen het Internationaal Monetair Fonds (IMF), meest recent nog aangehaald door gewezen UNDP-directeur Kemal Dervis. Sinds 1993 is de *Open-Ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council* actief, ook wel smalend de *Never-Ending Working Group* genoemd.

Maar net zoals in Monty Python's *Holy Grail* doemt al jaren de Zwarte Ridder op die het bonte gezelschap hervormers krachtadig teleurstelt: "*none shall pass. I move for no man*". En hoewel in de film de ridder op gemakkelijke wijze door koning Arthur in mootjes gehakt wordt ("*it is just a scratch*"), lijkt de onverzettelijkheid van de permanente leden van de Veiligheidsraad net iets meer beduidend te zijn. Toegegeven, in 1965 werd de Veiligheidsraad uitgebreid en zetelen er sindsdien tien niet-permanente leden (de zogenaamde E10) in beurtrollen van twee jaar in de Raad. Maar tot echt fundamentele wijzigingen kwam het daarna nooit meer. De machtsverhoudingen in de wereld zijn echter danig aan het veranderen. Landen als Duitsland, Japan, India en Brazilië (de zogenaamde G4) tonen reeds geruime tijd interesse in een permanent lidmaatschap van de Raad en lobbyen sinds enkele jaren als gezamenlijk blok voor een zitje. Japan en India worden openlijk gesteund door de Verenigde Staten. Duitsland werd dit onder de Clinton-administratie ook, maar na de Duitse boycot tegen de Amerikaanse inval in Irak en de recente ostentatieve houding van de Duitsers binnen de Raad, lijkt de Amerikaanse liefde wat bekoeld. Frankrijk en Groot-Brittannië bewegen geen vin, hoewel de roep voor een EU-zetel steeds groter wordt. China en Rusland hebben ook heel wat reserves bij een uitbreiding. Zij zien hun heil meer bij nieuwe samenwerkingsverbanden zoals de BRIC, een informeel samenwerkingsverband tussen de opkomende economische grootmachten Brazilië, Rusland, India en China. De naam werd bedacht door Jim O'Neill van zakenbank *Goldman Sachs*.

Hardnekkig als ze zijn, hebben Duitsland, India, Brazilië en in hun spoor Zuid-Afrika, een zetel weten te bemachtigen in de huidige Veiligheidsraad als niet-permanent lid. In tegenstelling tot de Belgen, Costa Ricanen of Togolezen bevinden zich dus sinds januari 2011 enkele van de opkomende grootmachten in de Raad. Met de BRICS (BRIC-landen en Zuid-Afrika) kunnen we de samenstelling van de Raad de sterkste sinds jaren noemen. Misschien is dit ook wel een nieuwe trend want vorig jaar maakten regionale (en opkomende mondiale) grootmachten Brazilië, Nigeria, Mexico, Turkije en Japan als leden van de E10 deel uit van de Raad. Het is dan ook met net iets meer belangstelling dan voorheen dat onderhandelingen en stemmingen binnen de Raad worden gevolgd. Kunnen we immers patronen ontdekken in de Raad die ons meer duidelijkheid geven over waar de zogenaamde opkomende multipolaire wereldorde invulling zal aan geven? Momenteel is hier echter weinig uit af te leiden. Brazilië, China,



Duitsland en Rusland onthielden zich tijdens de stemming van Resolutie 1973 (in verband met Libië), Zuid-Afrika stemde echter voor. Dit bevestigt reeds eerder bestaande houdingen inzake interventie en internationale positionering van deze landen. Inzake internationale veiligheidsrelaties lijken snelle verregaande hervormingen niet voor morgen. Misschien zegt dit ook iets over de manier waarop omgegaan wordt met de Veiligheidsraad en is dit symptomatisch voor haar soortelijk gewicht. Iedereen wil er graag bij zijn, de *place-m'as-tu-vu* van de diplomatie. Maar terzelfder tijd weet men dat ver weg van alle schijnwerpers de belangrijke beslissingen genomen worden.

Veel significanter zijn momenteel de veranderende internationale economische, financiële en monetaire relaties. Hier is de huidige *boom* in clubdiplomatie, vrijhandelsakkoorden en transnationale netwerken nog veel significanter en ingrijpender. De groep van rijkste industrielanden, de G7, heeft zich verder uitgebreid met landen als de BRICS, Argentinië, Australië, Indonesië, Mexico, Saoedi-Arabië, Turkije en Zuid-Korea naar de G20. Een proces dat door velen werd toegejuicht maar landen als België, Nederland, Spanje, Zwitserland en Noorwegen hebben dit met lede ogen moeten aanzien. Het is een ultieme bevestiging van de groeiende rol van het Zuiden. Van een verkapte marketingtruc van een zakenbank, lijken de BRIC-landen zich steeds meer op te werpen als een formeel overlegorgaan. Onlangs kwamen deze landen nog samen in het Chinese Hainan. De oprichting van een Secretariaat wordt daarbij niet uitgesloten. Recent werd een vrijhandelsakkoord gesloten tussen de EU en Zuid-Korea. In Azië schieten nieuwe akkoorden als paddenstoelen uit de grond. Ondanks de problemen met de euro, lijken andere regio's in de wereld hun neus niet langer op te halen voor versterkte monetaire samenwerking. Netwerken als het *International Network for Environmental Compliance and Enforcement (INECE)*, het *International Competition Network (ICN)* of het *Basel Committee on Banking Supervision* beginnen ook steeds meer een belangrijke rol te spelen. En terwijl de wereld nog moet wennen aan het nieuwe elan van landen als China, en we zelfs nog niet zeker kunnen zijn dat we niet te maken hebben met een zoveelste economische *bubble*, staan de nieuwe economische groeilanden reeds klaar. De reeds eerder genoemde zakenbank bracht onlangs een studie uit over *the next eleven*: Bangladesh, Egypte, de Filippijnen, Indonesië, Iran, Mexico, Nigeria, Pakistan, Turkije, Vietnam en Zuid-Korea. Waar we ons in België heden ten dage verliezen aan een existentiële crisis, staat de wereld duidelijk niet stil. Door de communautaire crisis was België niet alert genoeg om zich te mengen in het debat rond de verdere ontwikkeling van de G20, ook konden we onlangs lezen dat het vooral ons land zal zijn dat toegevingen zal moeten doen inzake stemrecht binnen het IMF. Dus vanuit een globaal perspectief lijkt België inderdaad te verdampen ... maar Vlaanderen evenzeer. Indien Vlaanderen haar positie in deze snel veranderende tijden wenst te behouden en versterken zal het zich verder moeten wapenen, strategische keuzes maken en allianties smeden. Staat de graal immers ook niet symbool voor het eeuwige leven?



UN Photo 470648/John Mcllwaine

Francis Baert,
UNU-CRIS en UGent



Inhoud

Edito: De heilige graal van de internationale diplomatie <i>Francis Baert</i>	1
<i>Uncharted waters</i> : de EU en het VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap <i>Alexander Hoefmans</i>	4
Het Afrikaans Hof voor de Rechten van Mensen en Volkeren: een grote stap vooruit voor de bescherming van mensenrechten in Afrika? <i>Ruth Van de steene</i>	8
De UNEP Governing Council; in rechte lijn naar Rio+20? <i>Nils Goeteyn</i>	14
De EU, België, Vlaanderen en de VN: Het multilaterale beleid van Vlaanderen door een Geneefse bril <i>Julie Bynens</i>	18
De EU, België, Vlaanderen en de VN: Donorcoördinatie op het terrein: de rol van de Europese Unie in Tanzania en Zambia <i>Sarah Delputte</i>	26
In de kijker: De Algemene Vergadering en mensenrechten: een blik op de werkzaamheden van de Derde Commissie <i>Veronique Joosten</i>	32
Opinie: Haïti uit de impasse via het <i>Hope Haiti Project</i> ? <i>July Mollin</i>	38
Actualiteit: Libië en het Midden-Oosten: over naar de Europese Unie <i>Sven Biscop</i>	40
Actualiteit: Militair ingrijpen van de VN in Ivoorkust illustreert beleidsverandering <i>Steven De Pourcq</i>	42
Extra: Speech Belgische Minister van Buitenlandse Zaken ter gelegenheid van Universeel Periodiek Toezicht België in Mensenrechtenraad Ingeleid door <i>Veronique Joosten</i>	45
Extra: Symposium: HIV/AIDS en de impact op vrouwen <i>Christine Janssens</i>	48
Extra: Stage lopen bij de VN: droom of mogelijkheid? Hulp van de Vlaamse Gemeenschap? <i>Ria Heremans met stageverslag van Kirsten Arnauts</i>	50
Boekenrubriek Onder redactie van <i>Marco Benatar</i>	54
Nieuws in het kort <i>Neri Sybesma-Knol</i> , met bijdrage van <i>Yvonne Donders, Caecilia J. Van Peski & Cedric Ryngaert</i>	57
De VN-kalender <i>Piet Willems</i>	63



Uncharted waters: de EU en het VN-Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap

door Alexander HOEFMANS¹

Inleiding tot het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap

Het Verdrag van de Verenigde Naties (VN) inzake de Rechten van Personen met een Handicap (hierna 'het VRPH') is één van de jongste mensenrechtenverdragen van de VN.² Het is een alomvattend verdrag geworden dat de reeds geldende mensenrechten functioneel interpreteert in het licht van de tekortkomingen van de samenleving om personen met een handicap volwaardig hun (mensen)rechten te laten beleven.³ Het VRPH wordt gekenmerkt door enkele bijzonderheden. Het werd binnen een strak tijds kader onderhandeld en aangenomen⁴ en dit in een bijzonder dynamisch kader, vooral ten voordele van het maatschappelijk middenveld. De stem van verenigingen die personen met een handicap vertegenwoordigen vond dan ook weerklank in hun motto "Nothing about us without us". Het weerspiegelt niet alleen de participatieve aard van het VRPH die overigens vandaag een dragende kracht blijft voor de tenuitvoerlegging van het verdrag. Het geldt tevens als één van de basisprincipes van het VRPH en sluit aan bij de zogenaamde *paradigm shifts* die het verdrag kenmerken.

4



UN Photo #141888/Paulo Filgueiras,
Ondertekening van het VRPH

Het VRPH maakt definitief komaf met het medisch model van handicap en oriënteert zich volgens het

sociaal model.⁵ Handicap is geen aandoening die in het kader van de gezondheidszorg of als onderdeel van het welvaartsbeleid moet worden behandeld, het gaat om een totaalbeeld. Het verdrag hanteert een specifieke maatschappijvisie waarbij de klemtoon ligt op het wegwerken van alle mogelijke hindernissen die de samenleving opwerpt voor personen met een handicap. De maatschappij is dus als het ware onaangepast en dient bijgestuurd te worden. Dit is niet alleen een plicht die weegt op de schouders van de staatsstructuren, het vereist de inzet van alle personen, verenigingen of instellingen die in het belang van personen met een handicap handelen. Om deze maatschappijvisie te realiseren is natuurlijk een zekere mate van organisatie vereist. Het VRPH werpt dan ook voor de verdragspartijen specifieke institutionele of structurele verplichtingen op die verder gaan dan eerdere mensenrechtenverdragen. We komen hier nog op terug.

Sinds de inwerkingtreding van het VRPH op 3 mei 2008 ligt het aantal staten dat het verdrag heeft bekrachtigd tegen de 100, maar de meest opmerkelijke bekrachtiging gebeurde onlangs. Op 23 december 2010 is de Europese Unie (hierna 'de EU') toegetreden tot het VRPH. Deze verwezenlijking is het resultaat van nog een ander innoverend aspect van het verdrag, met name de mogelijkheid voor organisaties voor regionale integratie om binnen het kader van hun bevoegdheden de principes, rechten en verplichtingen van het verdrag te onderschrijven.⁶

De EU, vertegenwoordigd door de Europese Commissie, nam deel aan sommige aspecten van de onderhandelingen van het verdrag en is de grote pleitbezorger geweest voor deze opening naar transnationale organisaties. De Europese Commissie in het bijzonder was dan ook een groot voorstander voor een eigenlijke toetreding van de EU tot het VRPH. Dit was echter een doelstelling zonder gelijkwaardig precedent. De weg binnen de EU naar deze mijlpaal, in zowel pré- als post-Lissabon tijdperk, werd dan ook bereiden terwijl hij deels nog onder constructie was. Niet alleen de bekrachtiging van het VRPH door de EU op zich is een huzarenstukje gebleken, ook de



tenuitvoerlegging van het VRPH door de EU vergt nog altijd innovatief denken vanwege alle betrokken EU-instellingen.

De componenten van de toetreding

Het Belgisch EU-voorzitterschap verzekerde in zijn laatste zuchten de toetreding van de EU tot het VRPH. Op 23 december 2010 werden de toetredingsinstrumenten neergelegd bij de Secretaris-generaal van de VN. Conform artikel 45, lid 2 VRPH trad het verdrag op 22 januari 2011 voor de EU in werking. Het akkoord binnen de EU om toe te treden was al rond op het einde van het Zweeds EU-voorzitterschap, net vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Het Raadsbesluit van 26 november 2009⁷ (hierna ‘het Raadsbesluit’) werd aangevuld met een verklaring inzake de bevoegdheid van de Unie voor materies die binnen de draagwijdte van het VRPH vallen. Organisaties voor regionale integratie kunnen immers partij worden bij het Verdrag, maar uiteraard enkel voor die beleidsdomeinen waarvoor de lidstaten de nodige bevoegdheden aan het supranationale orgaan hebben overgedragen. De EU is echter een complex bestuursorgaan met verschillende gradaties van bevoegdheden. Dit maakt de tenuitvoerlegging van het Verdrag door de instellingen van de EU en de controle op die uitvoering door het Comité voor de Rechten van Personen met een Handicap (hierna ‘het Comité’) een ingewikkelde juridische en institutionele oefening. De verklaring en het appendix II – die de lijst van secundaire wetgeving opsomt die raakt aan de beleidsdomeinen van het VRPH – van het Raadsbesluit geven uiteindelijk slechts een onvolledig en tijdelijk zicht op de draagwijdte van verantwoordelijkheid die de EU draagt ten opzichte van het VRPH. Tijdelijk omdat de Europese wetgeving constant evolueert. Onvolledig omdat ten opzichte van elk van de opgesomde rechtsinstrumenten van de EU nog een analyse moet worden gemaakt van de gradatie van bevoegdheidsverdeling. Bovendien geeft het geen uitsluitsel over de vraag hoe de verantwoordelijkheid moet worden gedragen indien de EU en de lidstaten bevoegdheden delen. Tegelijk rezen vragen bij de manier waarop de EU zou worden vertegenwoordigd voor het Comité en binnen de Conferentie van Verdragspartijen.

Tijdens de onderhandelingen rond het Raadsbesluit werd de complexiteit van de praktische implicaties van de toetreding dan ook gauw duidelijk. Het Raadsbesluit werd aangenomen maar stipuleerde dat de eigenlijke toetreding van de EU slechts kon

plaatsvinden eens er een Gedragscode zou worden overeengekomen.⁸ Die Gedragscode werd onderhandeld en aangenomen onder het Belgisch EU-voorzitterschap.⁹

Een nieuw structureel kader voor het EU-beleid

De Gedragscode schetst een deel van de institutionele mechanica tussen de Raad, de lidstaten en de Europese Commissie, noodzakelijk voor de tenuitvoerlegging van het VRPH door de EU-instellingen. Intern zijn er namelijk afspraken en werkwijzen nodig opdat de EU extern kan optreden. Voornamelijk de afbakening van de rol van de Europese Commissie en die van de lidstaten is daarin van cruciaal belang. Strikt gezien schuift de EU immers als bijkomend lid bij aan de tafel van de VN-organen die in het leven werden geroepen door het VRPH. De Gedragscode omvat dan ook bepalingen over het stemrecht en spreekrecht van de EU, de mogelijkheid voor de EU om een kandidaat voor het Comité naar voren te schuiven en de modaliteiten van het opstellen en verdedigen van het periodieke rapport van de EU over de tenuitvoerlegging van het verdrag. Concreet zal de Gedragscode worden toegepast telkens een standpunt van de EU dient ingenomen te worden. Dit kan ter plaatse zijn in Genève of New York, maar de eigenlijke besprekingen zullen vooraf plaatsvinden binnen de bevoegde werkgroep van de Raad van Ministers. Ook al is de Gedragscode opgezet voor het faciliteren van het externe optreden van de EU, men kan verwachten dat ditzelfde structurele kader en een gelijkaardige methodologie wordt toegepast voor de eigenlijke tenuitvoerlegging van het VRPH tussen de EU-instellingen zelf.

Ook de interne verwezenlijking van de substantiële en beleidsmatige verplichtingen van het verdrag vereist immers de nodige structurele inspanningen. Als of de institutionele complexiteit van de EU op zich nog niet voldoende is, legt het VRPH de lat nog een beetje hoger. Dit mensenrechtenverdrag is immers innoverend wat de implicaties voor de institutionele staatssoevereiniteit betreft. Met het Facultatief Protocol bij het VN-Verdrag ter Voorkoming van Foltering hebben we al gezien dat het mensenrechtensysteem van de VN evolueert naar het faciliteren van gedecentraliseerde ondersteuning van de verdragsorganen of *treaty bodies* aan de hand van nationale onafhankelijke monitoringmechanismen.¹⁰ Bekrachtiging van dit Facultatief Protocol vereist de oprichting van dergelijk mechanisme. Het VRPH trekt deze



logica door naar het monitoren van het respect voor de rechten van personen met een handicap. Verdragspartijen hebben de verplichting om een structureel kader te voorzien waarin de nodige instellingen, waaronder ook op zijn minst een onafhankelijk mechanisme, het mandaat krijgen om de vooruitgang van de autoriteiten op te volgen, het belang van het VRPH te bevorderen en zelfs in te staan voor de bescherming van de rechten van personen met een handicap.¹¹ Het VRPH gaat nog een stap verder en vereist van de verdragspartijen ook dat de overheid zelf voorziet in een efficiënte organisatie om de tenuitvoerlegging van het VRPH te kunnen verwezenlijken. Elke verdragspartij dient één of meerdere *focal points* aan te duiden die verantwoordelijk zijn voor het beleid voor personen met een handicap of die instaan voor beleidsmaatregelen die een invloed kunnen hebben op hun leven. Gelet op de transversale aard van het VRPH, de participatieve notie die vervat zit in het verdrag en de waaier van overheidsdiensten of -niveaus die betrokken kunnen zijn bij het beleid voor personen met een handicap, nodigt het VRPH de verdragspartijen ook uit tot het oprichten van een coördinerend mechanisme.¹² Tenslotte bepaalt het verdrag dat het maatschappelijk middenveld en de verenigingen die personen met een handicap vertegenwoordigen nauw betrokken moeten worden bij alle aspecten van de tenuitvoerlegging van het verdrag.¹³

Deze structurele verplichtingen vallen in gelijke mate op de schouders van de EU, ook al zijn ze geschreven in het licht van traditionele staatsstructuren.¹⁴ Het Raadsbesluit en de Gedragscode schrijven voor dat de Europese Commissie wordt aangeduid als *focal point*. Binnen de Europese institutionele constellatie is deze keuze natuurlijk vrij logisch, maar van binnenuit bekeken kan moeilijk worden gezegd dat de gehele Europese Commissie verantwoordelijk is voor het beleid inzake personen met een handicap. De interne taakverdeling en de wijze waarop de Europese Commissie deze taak van *focal point* zal uitoefenen dient nog verduidelijkt te worden.

Helemaal innoverend voor de EU is dan weer de verplichting om een kader aan te duiden of op te richten dat moet instaan voor het bevorderen, beschermen en monitoren van het VRPH.¹⁵ Voornamelijk de vereiste dat dit kader een onafhankelijke instelling op Europees niveau moet bevatten dat het beleid van de EU moet kunnen bekritisieren baart kopzorgen. Het Europees Grondrechtenbureau, dat gevestigd is in Wenen komt – mits de nodige aanpassingen – nog het dichtst in de buurt, maar dat vereist een fundamentele mentaliteitswijziging ten opzichte

van de rol van dit Europees Agentschap.¹⁶ De Gedragscode vraagt de Europese Commissie spoedig enkele voorstellen op tafel te leggen. De Europese Commissie zal dit overigens ook doen voor de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij de tenuitvoerlegging van het VRPH. Het Europees landschap beschikt over een rijke waaier van belangenorganisaties waarbij de Europese Commissie haar oor te luisteren legt. Dit structurele kader zal deels bepalend zijn voor het succes van het verwezenlijken van de substantiële en beleidsmatige verplichtingen van het VRPH op Europees niveau.

Een mensenrechtenbeleid voor personen met een handicap?

Met het VRPH treedt het mensenrechtenperspectief van het beleid voor personen met een handicap zichtbaar op de voorgrond. Het beleidsoptreden van de verdragspartijen wordt voortaan immers ondersteund, bepaald en omkaderd door de *rights-based approach* dat het VRPH inhoudt. Beleidsmaatregelen voor personen met een handicap zullen dan ook slechts de VRPH-toets doorstaan voor zover ze bijdragen tot het erkennen, bevorderen en beschermen van het basisrecht voor personen met een handicap om gelijkwaardig en volwaardig deel te nemen aan onze samenleving.

Deze nieuwe dimensie is beleidsmatig en structureel een uitdaging. Het beleid voor personen met een handicap kwam voordien niet noodzakelijk in aanraking met de structuren van het mensenrechtenbeleid. Op Europees niveau komt daarbij dat de EU niet over een algemene bevoegdheid beschikt inzake mensenrechten. Deelaspecten van het mensenrechtenbeleid zoals kinderrechten en de strijd tegen discriminatie komen aan bod, maar de Europese verdragen sluiten een zelfstandig beleid uit. De vraag stelt zich dan ook in welke mate de EU ten volle de toegevoegde waarde van het mensenrechtenperspectief van het VRPH zal kunnen laten gelden. Dit neemt echter niet weg dat de toetreding van de EU tot het VRPH een ambitieuze verwezenlijking zonder precedent is. Institutioneel stelt de toetreding de EU voor nieuwe uitdagingen in de samenwerking tussen de lidstaten en de Europese Commissie. Bovendien engageert de EU zich internationaalrechtelijk tot het versterken van de rechten van personen met een handicap. En tenslotte draagt de toetreding bij tot een grotere geloofwaardigheid voor het respect dat de EU hanteert voor de mensenrechten. Voordien ging de meeste aandacht naar het externe mensen-



rechtenbeleid van de EU. Met het Verdrag van Lisabon, de toetreding van de EU tot het VRPH en de toekomstige toetreding van de EU tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens krijgt ook het interne mensenrechtenbeleid van de EU een groter gewicht.

Noten

- 1 De auteur is werkzaam op de Federale Overheidsdienst Justitie als attaché bij de Dienst Rechten van de Mens. In die hoedanigheid heeft hij deelgenomen aan de onderhandelingen van het VRPH en begeleidde hij de bekrachtiging van het Verdrag en het Facultatief Protocol door België. Tijdens het Belgisch EU-voorzitterschap maakte hij deel uit van het team dat instond voor de onderhandelingen rond de toetreding van de EU. Hij is tevens vrijwillig medewerker bij de Onderzoeksgroep Grondrechten en Constitutionalisme van de VUB. Hij schrijft deze bijdrage als lid van deze Onderzoeksgroep.
- 2 De tekst van het verdrag kan worden teruggevonden op de website die de VN eraan toegewijd heeft: www.un.org/disabilities.
- 3 Het betreft een bijzondere categorie van mensenrechtenverdragen die in de doctrine bestempeld worden als *personified human rights treaties of implementation conventions*. Zie onder meer A. HOEFMANS & G. DE BECO, *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: an Integral and Integrated Approach to the Implementation of Disability Rights*, Background document prepared for the international conference 'Work Forum for the Implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities', Brussels, 18-19 November 2010, 52 p. Het document is terug te vinden op http://www.socialsecurity.fgov.be/eu/docs/agenda/18-19_11_10_background_document.pdf; F. MEGRET, "The Disabilities Convention: Human Rights of Persons with Disabilities or Disability Rights?", *Human Rights Quarterly* 2008, 494-516.
- 4 De eerste stappen naar een verdrag werden al gezet in 2001 maar de eigenlijke onderhandelingen begonnen pas in 2004 toen een werkgroep een ontwerpversie van verdrag voorlegde. Het verdrag werd, na acht onderhandelingssessies, aangenomen door de Algemene Vergadering op 13 december 2006 en opengesteld voor ondertekening op 31 maart 2007. Het werd van kracht op 3 mei 2008.
- 5 Zie C. BARNES & G. MERCER, *Exploring Disability*, Cambridge, Polity Press, 2010, 288 p. Voor een kritische benadering zie R. KAYESS & P. FRENCH, "Out of the Darkness into Light? Introducing the Convention on the Rights of Persons with Disabilities", *Human Rights Law Review* 2008, 21-22.
- 6 Deze mogelijkheid bestaat overigens ook voor het Facultatief Protocol bij het VRPH. De EU heeft dit Protocol tot op heden nog niet ondertekend of bekrachtigd ook al behoort dit tot de doelstelling van de Europese Commissie en de belangenverenigingen van personen met een handicap.
- 7 Besluit van de Raad van 26 november 2009 betreffende de sluiting door de Europese Gemeenschap van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap, *PB L 23* van 27 januari 2010, 35-61.
- 8 Artt. 3 en 4, §§ 1-2 Raadsbesluit.
- 9 Gedragscode tussen de Raad, de lidstaten en de Commissie tot vaststelling van interne regelingen voor de uitvoering door en de vertegenwoordiging van de Europese Unie met betrekking tot het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap, *PB C 340* van 15 december 2010, 11-15.
- 10 Zie G. QUINN, "Resisting the 'Temptation of Elegance': Can the Convention on the Rights of Persons with Disabilities Socialise States to Right Behaviour?" in O. ARNARDOTTIR & G. QUINN (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. European and Scandinavian Perspectives*, London, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, 215-256.
- 11 Art. 33, § 2 VRPH.
- 12 Art. 33, § 1 VRPH.
- 13 Artt. 4, § 3 en 33, § 3 VRPH.
- 14 Voor een gedetailleerde analyse van deze structurele en participatieve verplichtingen zie A. HOEFMANS & G. DE BECO, *op. cit.*, 18-52.
- 15 Voor een analyse van de mogelijke opties zie L. WADDINGTON, *Reflections on the Establishment of a Framework to Promote, Protect and Monitor Implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (Article 33(2) CRPD) by the European Union*, Maastricht Faculty of Law Working Papers 2011/3, 29 p.
- 16 De rol en het mandaat van het Europees Grondrechtenbureau zijn terug te vinden in de Oprichtingsverordening en het Raadsbesluit betreffende de vaststelling van het meerjarenkader. Zie Verordening (EG) nr. 168/2007 van de Raad van 15 februari 2007 tot oprichting van een Bureau van de Europese Unie voor de Grondrechten, *PB L 53* van 22 februari 2007, 1-14 en Besluit van de Raad van 28 februari 2008 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 168/2007, wat de vaststelling van een meerjarenkader voor het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten voor 2007-2012 betreft, *PB L 063* van 7 maart 2008, 14-15.



Het Afrikaans Hof voor de Rechten van Mensen en Volkeren: een grote stap vooruit voor de bescherming van mensenrechten in Afrika?

door Ruth VAN DE STEENE¹

Inleiding



8 Het Afrikaans Hof voor de Rechten van Mensen en Volkeren (hierna 'het Afrikaans Hof' of 'het Hof') is een regionaal mensenrechtenhof, zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Europa, en het Inter-Amerikaans Hof voor de Mensenrechten in Amerika. Het Afrikaans Hof is het meest recente van deze drie regionale mensenrechtshoven en werd in 1998 in het leven geroepen door een protocol (hierna het Protocol van 1998).² Op 25 januari 2004 kon het Hof in werking treden omdat het Protocol van 1998 door 15 Afrikaanse staten was geratificeerd.

In 2008 heeft er een fusie plaatsgevonden tussen het Afrikaans Hof van Justitie en het Afrikaans Hof voor de Rechten van Mensen en Volkeren.³ Het resultaat is het Afrikaans Hof van Justitie en Mensenrechten dat bestaat uit twee afdelingen: een Afdeling voor Algemene Zaken en een Mensenrechtenafdeling. Beide afdelingen staan in principe op gelijke voet. De fusie werd vooral ingegeven door budgettaire redenen. Het Afrikaans Hof van Justitie en Mensenrechten is echter nog niet operationeel, omdat nog niet genoeg landen het protocol ter oprichting ervan hebben geratificeerd. In afwachting hiervan blijft het Afrikaans Hof voor de Rechten van Mensen en Volkeren bestaan.

Het Afrikaans Hof kan bindende en uitvoerbare uitspraken doen in mensenrechtenkwesties en moet op die manier een betere bescherming en naleving van de mensenrechten op het Afrikaans continent garanderen. Dit zal echter geen gemakkelijke taak zijn: mensenrechtenschendingen zijn immers nog altijd schering en inslag in Afrika en worden bovendien niet zelden begaan door Afrikaanse overheden.

Het Afrikaans Handvest voor de Rechten van Mensen en Volkeren

Het Afrikaans Handvest voor de Rechten van Mensen en Volkeren (hierna 'het Afrikaans Handvest' of 'het Handvest') is een regionaal mensenrechtenverdrag dat kan vergeleken worden met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Amerikaans Verdrag inzake Mensenrechten. Het Afrikaans Hof is bevoegd om het Afrikaans Handvest toe te passen en te interpreteren.⁴ Het Handvest is duidelijk een product van de specifieke Afrikaanse context en geschiedenis. De opstellers waren van mening dat het Handvest de regionale visie op mensenrechten moest weerspiegelen en de plaatselijke juridische filosofie moest handhaven om zo de noden van Afrika tegemoet te komen.⁵ Het Handvest bevat dan ook een aantal specifieke karakteristieken.

Afrika is een continent dat zwaar geteisterd wordt door armoede en onderontwikkeling. Het was dus van vitaal belang om de economische, sociale en culturele rechten op te nemen in de tekst.⁶ Twee andere opvallende componenten van het Handvest zijn de specifieke rechten die het verleent aan de volkeren (*peoples*) en de verplichtingen die het oplegt aan individuen. Het genieten van rechten impliceert immers "de uitvoering van plichten door iedereen".⁷

De paradox wil echter dat het Afrikaans Handvest, dat meer dan alle andere mensenrechteninstrumenten de specifieke regionale eigenheid benadrukt, zich



als geen ander openstelt voor beïnvloeding door vreemde mensenrechtensystemen.⁸ Meer specifiek bepaalt artikel 60 dat er, wat betreft het toezicht op de toepassing van het Handvest, inspiratie geput mag worden uit het internationaal recht toegespitst op de mensenrechten en in het bijzonder uit de bepalingen van verscheidene Afrikaanse mensenrechteninstrumenten, het Handvest van de Verenigde Naties, het Handvest van de Organisatie van Afrikaanse Eenheid, de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en uit elk ander mensenrechteninstrument aangenomen door de Verenigde Naties en door Afrikaanse staten, alsook de bepalingen van verschillende door de gespecialiseerde organen van de Verenigde Naties aangenomen instrumenten waarbij de verdragspartijen van het Afrikaans Handvest ook partij zijn.

De Afrikaanse Commissie voor de Rechten van Mensen en Volkeren

Het Afrikaans mensenrechtenhof heeft als taak de controle- en promotiebevoegdheden van de Afrikaanse Commissie voor de Rechten van Mensen en Volkeren (hierna 'Afrikaanse Commissie' of 'Commissie') aan te vullen.⁹ De Afrikaanse Commissie is net als het Hof een orgaan van de Afrikaanse Unie (AU), een intergouvernementele organisatie waarvan 53 Afrikaanse staten lid zijn.¹⁰ De Commissie bestaat al sinds 1987 en het is een quasi-juridisch instrument gemodelleerd naar het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties waarvoor men vooral een bemiddelende en verzoenende rol in mensenrechtendisputen voor ogen had.¹¹ Men wilde dat de Commissie steeds zou proberen om vriendschappelijke regelingen te bekomen. Dit is volledig in lijn met de Afrikaanse geschillenbeslechting, die de toekomstige goede relaties tussen de betrokken partijen beklemt.

De Commissie is in haar 23-jarig bestaan echter niet gespaard gebleven van kritiek. Een veelgehoorde kritiek is dat haar rechtsmiddelen en personeel ontoereikend zijn om effectief op te treden tegen schendingen van mensenrechten en rechten van volkeren. Bovendien beschikt zij niet over de bevoegdheid om een Afrikaans land dat mensenrechten schendt, te sanctioneren. De Commissie formuleert enkel aanbevelingen en doet geen afdwingbare uitspraken waarin ze bevelen geeft aan de betrokken staten, die dan gedwongen zijn om die na te komen. Zij kan ook geen rehabilitatie of schadevergoeding opleggen aan staten die zich schuldig maken aan mensenrechten-

schendingen. In dit opzicht is het Afrikaans Hof een veel krachtiger instrument om mensenrechtenschendingen te bestraffen.

Bevoegdheden van het Afrikaans Hof

Het Afrikaans Hof is bevoegd om geschillen te beslechten. In artikel 5 van het Protocol van 1998 is terug te vinden wie een zaak voor het Hof mag brengen. Dit zijn: de Afrikaanse Commissie, een lidstaat die een klacht heeft ingediend bij deze Commissie, de lidstaat tegen wie de klacht is ingediend bij de Commissie, de lidstaat wiens burger een slachtoffer is van een mensenrechtenschending en Afrikaanse intergouvernementele organisaties.

De meeste zaken die voor het Afrikaans Hof gebracht zullen worden, zijn waarschijnlijk zaken die eerst voor de Commissie zijn gekomen.¹² Dit is ook zo in het Inter-Amerikaanse systeem en was zo in het vroegere Europese systeem.¹³ Klachten die eerst voor de Commissie zijn gebracht, kunnen daarna aan het Hof worden voorgelegd door de Commissie of door staten die betrokken zijn bij de procedures voor de Commissie.

Het Afrikaans Hof mag relevante NGO's met status van waarnemer voor de Commissie, alsook individuen het recht geven een zaak rechtstreeks voor het Hof te brengen.¹⁴ De betrokken staat moet daarvoor wel een verklaring afleggen, waarin het de bevoegdheid van het Hof erkent om zaken te ontvangen van NGO's en individuen.¹⁵ Werd dergelijke verklaring niet afgelegd door een staat, dan kan het Hof de zaak waarbij die staat is betrokken, niet behandelen. In november 2010 hadden nog maar vier staten deze verklaring afgelegd, namelijk Burkina Faso, Malawi, Mali en Tanzania.¹⁶

Uit artikel 9 van het Protocol van 1998 blijkt dat het Afrikaans Hof ook een verzoenende bevoegdheid heeft. Het Hof mag immers proberen om een vriendschappelijke regeling te bekomen in een zaak die voor het Hof is gebracht, in overeenstemming met de bepalingen van het Afrikaans Handvest.¹⁷

Het Hof mag op verzoek van een lidstaat van de AU, de AU of één van haar organen, en van enige Afrikaanse organisatie erkend door de Unie, een advies geven over een juridische kwestie in verband met het Afrikaans Handvest of enig ander relevant mensenrechteninstrument, op voorwaarde dat het onderwerp van het advies geen verband houdt met een zaak die onderzocht wordt door de Commissie.¹⁸ De



bevoegdheid van het Hof om advies te geven is een discretionaire bevoegdheid.¹⁹ Er zijn in het Protocol namelijk geen richtlijnen opgenomen over wanneer het Hof een advies moet geven en wanneer niet. Een liberale benadering van de adviesbevoegdheid van het Afrikaans Hof is misschien geen slecht idee. Adviezen zijn in het algemeen toch niet bindend en ze kunnen bijdragen tot een progressieve en dynamische interpretatie van het Handvest en andere mensenrechtenverdragen.²⁰

De drie categorieën van instellingen die bevoegd zijn om een advies te vragen (staten, de AU en haar organen, en Afrikaanse organisaties) zijn ruimer dan bij andere internationale hoven.²¹ Zo heeft in het Europees systeem alleen de Raad van Ministers deze bevoegdheid.²² Ook wat betreft het onderwerp van het advies heeft het Afrikaans Hof de ruimste bevoegdheid van de drie regionale mensenrechtenhoven.²³

Staten die lid zijn van de AU zijn niet vereist het Protocol van 1998 te ratificeren opdat ze advies zouden kunnen vragen aan het Hof. Wat de Afrikaanse organisaties betreft, houdt 'organisatie' hier zowel intergouvernementele als non-gouvernementele lichamen in.²⁴ Het is dan ook mogelijk dat NGO's de adviesbevoegdheid van het Afrikaans Hof zullen gebruiken om zaken voor te brengen met betrekking tot staten die de rechtsbevoegdheid van het Hof anders niet aanvaarden.

Tot slot heeft het Afrikaans Hof ook de bevoegdheid voorlopige maatregelen op te leggen in gevallen van extreme ernst en dringende noodzaak en wanneer het nodig is om onherstelbaar kwaad aan personen te vermijden.²⁵

waaronder het Vluchtelingenverdrag van de Organisatie van Afrikaanse Eenheid en het Afrikaans Handvest voor de Rechten en het Welzijn van het Kind, maar ook tot VN-instrumenten zoals het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR); het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR), het Verdrag voor de Rechten van het Kind, het Verdrag voor de Eliminatie van alle Vormen van Discriminatie van Vrouwen en het Verdrag tegen Foltering en Andere Wrede, Onmenselijke of Vernederende Behandeling of Straf.²⁹

Geen enkel ander regionaal mensenrechtensysteem past de verdragen toe van een ander regionaal systeem, of van het VN-systeem.³⁰ De bevoegdheid van het Hof omvat mogelijk zelfs bilaterale en multilaterale regionale (en subregionale) Afrikaanse verdragen zoals het herziene Verdrag van de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten (ECOWAS) of het Verdrag tot Oprichting van de Afrikaanse Economische Gemeenschap (AEG-Verdrag).³¹

Deze ruime bevoegdheid van het Hof om uitspraken te doen over mensenrechtenverdragen, weliswaar met de beperking dat de verdragen geratificeerd moeten zijn door de partijen bij de zaak, is een radicale maar welkome ontwikkeling.³² Hierdoor is het bijvoorbeeld mogelijk dat een persoon wiens rechten niet voldoende beschermd worden door het Handvest, de betrokken staat toch aansprakelijk kan stellen door een ander verdrag in te roepen waarbij die staat verdragspartij is. De bevoegdheid kan echter ook voor grote problemen zorgen.³³ Zo zou het bijvoorbeeld kunnen betekenen dat een communicatie in verband met het IVBPR zowel kan worden voorgelegd aan het Mensenrechtencomité als aan het Afrikaans Hof. Deze mogelijkheid kan aanleiding geven tot tegenstrijdige uitspraken en *forum shopping*, waarbij quasi-juridische en juridische instrumenten met elkaar vergeleken worden en tegen elkaar uitgespeeld worden. Ondanks deze mogelijke problemen zorgt het Protocol van 1998 er in elk geval voor dat een individu die een zaak rechtstreeks voor het Afrikaans Hof brengt, zich kan beroepen op een veel breder spectrum van rechten dan het geval was onder het Afrikaans Handvest.³⁴

Rechtsbronnen van het Hof: VN-verdragen

Volgens het Protocol van 1998 kan het Afrikaans Hof uitspraken doen over de interpretatie en de toepassing van het Handvest, het Protocol van 1998 en elk ander relevant mensenrechteninstrument geratificeerd door de betrokken staten.²⁶ Het is uitzonderlijk dat "elk ander relevant mensenrechteninstrument geratificeerd"²⁷ door de betrokken staten onder de bevoegdheid van het Hof valt. Door deze bepaling is de rechtsbevoegdheid van het Hof veel wijder dan die van de Afrikaanse Commissie²⁸, het Inter-Amerikaans Hof en het Europees Mensenrechtenhof. De bevoegdheid van het Afrikaans Hof wordt immers uitgebreid tot elk mensenrechtenverdrag in Afrika,



Het Afrikaans Hof en enkele van haar troeven



Zoals gezegd heeft het Afrikaans Hof een ruime rechtsbevoegdheid en kan het uitspraken doen over de interpretatie en de toepassing van het Afrikaans Handvest, het Protocol van 1998 én elk ander door de betrokken staten geratificeerd relevant mensenrechteninstrument. Het Handvest draagt bij tot het innovatieve karakter van het Hof, aangezien het bepalingen bevat omtrent de rechten van volkeren en de plichten van individuen, waardoor het zich onderscheidt van andere handvesten en mensenrechtenverdragen. Het instrument beschermt de drie generaties mensenrechten: zowel burgerlijke en politieke rechten als economische, sociale en culturele rechten en solidariteitsrechten.³⁵

Het Protocol van 1998 bevat bepalingen die de onafhankelijkheid en professionaliteit van de rechters van het Afrikaans Hof moeten verzekeren. Zo moet de onafhankelijkheid van de rechters ten volle verzekerd worden in overeenstemming met het internationaal recht.³⁶ In het Protocol is eveneens terug te vinden dat personen die als rechter zijn aangesteld in het Hof geen andere activiteit mogen uitoefenen die in strijd zou kunnen zijn met hun onafhankelijkheid of onpartijdigheid.³⁷ Deze bepalingen zijn zeker een aanwinst voor de goede werking van het Hof.

Een andere troef van het Hof is, zoals gezegd, de mogelijkheid voorlopige maatregelen te nemen in geval van extreme ernst en dringende noodzaak.³⁸ Deze bepaling zal in de Afrikaanse context ongetwijfeld nog vaak zijn nut bewijzen. Het Hof kan, in tegenstelling tot de Commissie, ook orders geven om

schendingen te verhelpen en het kan geldelijke compensaties of herstelbetalingen opleggen.³⁹ Men zou kunnen stellen dat het Afrikaans Hof ruimere bevoegdheden heeft dan de twee andere regionale mensenrechtenhoven, omdat het Protocol van 1998 zegt dat het Hof staten kan bevelen (*order*) “to remedy the violation”.⁴⁰ Uitgaand van deze ruime bevoegdheden zou het Hof dus kunnen bevelen dat de betrokken staat de schending herstelt in een specifiek geval, terwijl het in andere gevallen zou kunnen bevelen dat de nationale wetgeving, of praktijken die aanleiding hebben gegeven tot de mensenrechtenschendingen, worden verholpen of herroepen.⁴¹

Cruciaal voor de mensenrechtenbescherming in Afrika is dat de beslissingen van het Afrikaans Hof worden nageleefd door de betrokken staten. Het Protocol van 1998 bepaalt dat partijen bij het Protocol zich zullen engageren om de uitspraak na te leven in elke zaak waarbij ze partij zijn, binnen de tijd bepaald door het Hof en dat ze de uitvoering ervan garanderen. Hieruit blijkt dat de verplichting tot het uitvoeren van de beslissingen van het Afrikaans Hof gericht is tot de staat.⁴² Leeft de betrokken staat zijn verplichtingen niet na, heeft de Afrikaanse Unie nog een aantal middelen tot haar beschikking om de naleving toch te verzekeren. Het opperste politieke orgaan van de Unie, de Vergadering, mag in overeenstemming met het Handvest van de AU sancties opleggen wanneer een lidstaat niet voldoet aan de beslissingen en het beleid van de AU. Zulke sancties kunnen zijn: het verbieden van transport en communicaties met andere lidstaten van de AU en andere politieke en economische maatregelen bepaald door de Vergadering van de Unie. Tot slot moet het Hof jaarlijks ook een rapport voorleggen aan de Vergadering over zijn werk van het afgelopen jaar.⁴³ Dit rapport mag gepubliceerd worden⁴⁴ en kan zo via een *naming and shaming*-tactiek de druk op Afrikaanse staten verhogen om de beslissingen van het Hof na te leven.

Uitdagingen

Een belangrijke kritiek op het Afrikaans Hof is de organisatie van de directe toegang tot het Hof voor individuen en NGO's. Die toegang hangt, zoals reeds vermeld, af van een verklaring van het betrokken land. Deze toegang is echter cruciaal voor de mensenrechtenbescherming in Afrika: zoals de ervaring van de Commissie heeft aangetoond, starten Afrikaanse staten heel zelden formele procedures tegen elkaar.⁴⁵ Het zal dus vooral van individuen en NGO's



afhangen om mensenrechtenschendingen aan te kaarten en dit wordt bemoeilijkt door de vereiste van de verklaring.

Het Hof staat of valt met de politieke wil van de lidstaten van de AU ten aanzien van zijn functioneren.⁴⁶ Afrikaanse leiders hechten veel belang aan hun onafhankelijkheid en het principe van niet-inmenging in interne zaken. Om het Hof te doen werken, moeten ze echter een deel van hun soevereiniteit afstaan. Het is cruciaal voor de werking van het Hof dat de betrokken staten tonen dat ze er volledig achter staan. Er zijn nog maar 25 staten⁴⁷ die het Protocol van 1998 hebben geratificeerd, en deze ratificaties waren alleen maar mogelijk na zwaar lobbyen, onder andere door leden van de burgermaatschappij.⁴⁸ Een snelle ratificatie door de 28 andere lidstaten van de AU zou al een hele stap vooruit zijn. Het Hof kan immers geen zaken horen tegen staten die het Protocol van 1998 niet hebben geratificeerd.⁴⁹ Eens de staten het Protocol geratificeerd hebben, zouden ze zo vlug mogelijk de vereiste verklaring moeten afleggen met betrekking tot de directe toegang tot het Hof voor individuen en NGO's.

Ook de kwaliteit van de rechters, hun onafhankelijkheid en professionaliteit zullen in grote mate bepalen of het Afrikaans Hof een succes wordt. Veel hangt af van hoe creatief ze zullen zijn bij het interpreteren van hun mandaat en bevoegdheid. Daarnaast moet de AU zich engageren om voldoende middelen in het Hof te pompen, zodat het bekwaam personeel kan aanwerven en vlot kan werken. De Unie zou ook moeten voorzien in voldoende middelen om de kostprijs van juridische vertegenwoordiging zo laag mogelijk te houden, zodat de toegang tot het Hof geen louter theoretische mogelijkheid is. De grote meerderheid van de slachtoffers van mensenrechtenschendingen in Afrika beschikt immers niet over de financiële middelen om juridische vertegenwoordiging te bekostigen.⁵⁰

Het Hof moet tenslotte ook inspanningen leveren om de mensen in Afrika op de hoogte te brengen van zijn bestaan, zodat ze weten dat het mogelijk is om mensenrechtenschendingen te laten bestraffen door een juridisch orgaan. Dit is echter geen gemakkelijke opgave, mede door de enorme omvang van het Afrikaanse continent en de wijdverspreide ongeletterdheid van zijn inwoners.⁵¹

Conclusie

De verwezenlijking van het Afrikaans Hof voor de Rechten van Mensen en Volkeren is een stap in de goede richting. Het bestaan van het Hof zendt het signaal uit dat men iets wil doen aan de zware mensenrechtenschendingen op het Afrikaans continent en dat dictators en militairen niet langer straffeloos vreselijke misdrijven kunnen begaan. Voor het eerst kunnen er afdwingbare juridische beslissingen uitgesproken worden om de mensenrechtenschendingen te doen ophouden. Er is reeds kritiek op het nieuwe Hof, en kritiek is nuttig als ze voor verbetering zorgt, maar ze mag niet tot resultaat hebben dat ze elk lovenswaardig mensenrechteninitiatief in de kiem smoort.

Een uitspraak doen over de impact van het Hof op de mensenrechtenschendingen in Afrika is nog wat voorbarig, aangezien het pas op 15 december 2009 uitspraak gedaan heeft in zijn eerste zaak, *Michelot Yogogombaye vs Republic of Senegal*.⁵² Spijtig genoeg werd de zaak verworpen wegens onbevoegdheid van het Hof.⁵³

Het Afrikaans Hof heeft zeker potentieel en zal nog veel leren van zijn toekomstige zaken. We kunnen alleen maar hopen dat het zal bijdragen tot de verwezenlijking van een rechtvaardiger en menselijker tijdperk voor de Afrikaanse burgers. Ondanks de grote uitdagingen mogen we nooit vergeten wat zo mooi gezegd wordt in *The Great Debaters*, een film over een team zwarte universiteitsstudenten die in de jaren 1930 in de Verenigde Staten deelnamen aan interuniversitaire pleitwedstrijden, ondanks het racisme en de rassensegregatie in die tijd: "*The time for justice, the time for freedom, and the time for equality is always, is always right now!*"

Is Afrika klaar voor een regionaal mensenrechtshof? Zijn de Afrikaanse politieke leiders bereid om het Hof de steun te geven die het zo hard nodig heeft om goed te kunnen functioneren? Het antwoord op deze vragen is hoogst onzeker, maar het staat nu reeds vast dat de oplossing er zeker niet in bestaat in een hoekje af te wachten tot ze zover zijn. Het is hoog tijd voor meer rechtvaardigheid en menselijkheid in Afrika. Een mensenrechtshof is alleszins een stap in de goede richting.



Noten

- 1 Ruth Van de steene is juriste. Ze heeft rechten gestudeerd aan de Universiteit van Gent. Dit artikel over het Afrikaanse mensenrechtenhof is gebaseerd op haar masterproef met hetzelfde onderwerp.
- 2 Dit is het Protocol bij het Afrikaans Handvest voor de Rechten van Mensen en Volkeren tot Oprichting van een Afrikaans Hof voor de Rechten van Mensen en Volkeren.
- 3 K. VAN LAETHEM & P. DE HERT, "Democratisering in Burundi: mensenrechten en de opkomst van de rechtsstaat", *TvMR* 2009, 6.
- 4 Art. 3, lid 1 van het Protocol van 1998.
- 5 B.O. OKERE, "The Protection of Human Rights in Africa and the African Charter on Human and Peoples' Rights: A Comparative Analysis with the European and American Systems", *Human Rights Quarterly* 1984, 145.
- 6 N.J. UDOMBANA, "Toward the African Court on Human and Peoples' Rights: Better Late than Never", *Yale Human Rights & Development Law Journal* 2000, 60.
- 7 Zie: www.chathamhouse.org.uk/files/13587_bp0309sceats.pdf.
- 8 S. SMIS & C. JANSSENS, "Over de wet van communicerende vaten: artikelen 60 en 61 van het Afrikaans Handvest voor de Rechten van de Mens en Volkeren", *Tijdschrift voor Mensenrechten* 2008, 102.
- 9 S. SMIS, "Naar een Afrikaans Hof voor de Rechten van de Mens", *Tijdschrift voor Mensenrechten* 2004, 7.
- 10 Zie: www.africa-union.org/root/au/memberstates/map.htm.
- 11 U.O. UMOZURIKE, "The African Charter on Human and Peoples' Rights: Suggestions for More Effectiveness", *Annual Survey of International & Comparative Law* 2007, 189-190; www.pict-pcti.org/courts/ACHPR.html.
- 12 N. KRISCH, "The Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights", *Zeitschrift für Ausländisches und Öffentliches Recht und Völkerrecht* 1998, 718.
- 13 Wat betreft het Europees systeem, wordt hier de situatie voor de hervorming in 1998 bedoeld, toen de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens nog niet was afgeschaft. Art. 61, lid 1 van het Amerikaans Verdrag stelt dat alleen verdragspartijen en de Commissie het recht hebben om een zaak voor te leggen aan het Inter-Amerikaans Hof. Zie tevens N. KRISCH, *op. cit.*, 718.
- 14 Art. 5, lid 3 van het Protocol van 1998.
- 15 Art. 34, lid 6 van het Protocol van 1998.
- 16 Zie: www.achpr.org/english/communiqués/Final%20Commu_nique_48.pdf.
- 17 Zie ook F. VILJOEN, *International human rights law in Africa*, Oxford, Oxford University Press, 2007, 448.
- 18 Art. 4 van het Protocol van 1998.
- 19 R.W. ENO, "The Jurisdiction of the African Court on Human and Peoples' Rights", *African Human Rights Law Journal* 2002, 232.
- 20 *Ibid.*
- 21 F. VILJOEN, *op. cit.*, 454.
- 22 Art. 64 van het Amerikaans Verdrag en art. 47 EVRM.
- 23 Zie art. 64 van het Amerikaans Verdrag en art. 47 EVRM.
- 24 F. VILJOEN, *op. cit.*, 455.
- 25 Art. 27, lid 2 van het Protocol van 1998.
- 26 Art. 3 van het Protocol van 1998.
- 27 Dit betekent dat het over verdragen gaat: zie F. VILJOEN, *op. cit.*, 444.
- 28 De Afrikaanse Commissie is enkel bevoegd om het Afrikaans Handvest te interpreteren en alhoewel ze daarbij inspiratie mag putten uit andere internationale mensenrechteninstrumenten (artikel 60 van het Handvest), moeten alle zaken uiteindelijk beslist worden met verwijzing naar het Handvest. zie R.W. ENO, *op. cit.*, 226.
- 29 G. NALDI & K. MAGLIVERAS, "Reinforcing the African System of Human Rights: The Protocol on the Establishment of a Regional Court of Human and Peoples' Rights", *Netherlands Quarterly of Human Rights* 1998, 435.
- 30 F. VILJOEN, *op. cit.*, 446.
- 31 Zie ook R.W. ENO, *op. cit.*, 226-227.
- 32 G. NALDI & K. MAGLIVERAS, *op. cit.*, 435.
- 33 F. VILJOEN, *op. cit.*, 446.
- 34 *Ibid.*, 447.
- 35 S. SMIS & C. JANSSENS, *op. cit.*, 104.
- 36 Art. 17, lid 1 van het Protocol van 1998.
- 37 Art. 18 van het Protocol van 1998.
- 38 Art. 27, lid 2 van het Protocol van 1998.
- 39 Art. 27 van het Protocol van 1998.
- 40 Art. 63 van het Amerikaans Verdrag spreekt van *rule* en art. 41 van het EVRM spreekt van *afford*, zie G.W. MUGWANYA, *Human rights in Africa: enhancing human rights through the African regional human rights system*, Ardsley, Transnational publishers, 2003, 333.
- 41 *Ibid.*
- 42 N.B. PITYANA, "Reflections on the African Court on Human and Peoples' Rights", *African Human Rights Law Journal* 2004, 128.
- 43 Art. 31 van het Protocol van 1998.
- 44 N. KRISCH, *op. cit.*, 721-722.
- 45 A. O'SHEA, "A Critical Reflection on the Proposed African Court on Human and Peoples' Rights", *African Human Rights Law Journal* 2001, 292.
- 46 G. BYARUHANGA, "The African Court", *New Economy* 2004, 183.
- 47 Deze landen zijn Algerije, Burkina Faso, Burundi, Ivoorkust, de Komoren, Gabon, Gambia, Ghana, Kenia, Libië, Lesotho, Mali, Malawi, Mozambique, Mauritanië, Mauritius, Nigeria, Niger, Rwanda, Zuid-Afrika, Senegal, Tanzania, Togo, Tunesië en Oeganda: zie www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/List/Protocol%20on%20the%20African%20Court%20on%20Human%20and%20Peoples%20Rights.pdf.
- 48 Zie: www.unhcr.org/refworld/pdfid/48e4763c2.pdf.
- 49 Zie: www.icam.es/docs/ficheros/200810030007_6_9.pdf.
- 50 G. BYARUHANGA, *op. cit.*, 183.
- 51 Zie ook www.chathamhouse.org.uk/files/13587_bp0309sceats.pdf.
- 52 Zie G. BEKKER, "Human Rights News Africa", *Netherlands Quarterly of Human Rights* 2009, 623-624.
- 53 Zie: <http://hrbrief.org/2010/02/01/african-court's-first-judgment-showcases-jurisdictional-limits>; www.africalegalaid.com/IManager/Content/10661/bory/mt2816/mi83420/mu1266846270/mv5089/mxEN.



De UNEP Governing Council: in rechte lijn naar Rio+20?

door Nils GOETEYN¹

Inleiding

De 26ste Reguliere Sessie van de *Governing Council* van het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (*United Nations Environment Programme*; hierna: UNEP) ging door van 21 tot en met 24 februari in Nairobi, Kenia. Meer dan 700 onderhandelaars, waaronder een 60-tal ministers, uit meer dan 100 landen kwamen naar het UNEP-hoofdkwartier afgezakt voor het uitzetten van de grote lijnen voor het milieubeleid op VN-niveau voor de komende jaren.



Naast de onderhandelingen over 17 beslissingen over (onder andere) de Zuid-Zuid samenwerking, afvalbeheer, chemicaliën, het toekomstige verdrag over kwik en de oceanoverdragen, stond deze top in het teken van twee overkoepelende thema's: de *Green Economy* en de hervorming van de instellingen voor het Internationaal Milieubeleid (*International Environmental Governance*; hierna: IEG).²

Onderstaande bijdrage begint met een omkadering van het IEG-debat. Vervolgens wordt een overzicht van de onderhandelingen in Nairobi en de bereikte resultaten gegeven. Ten slotte wordt er vooruit gekeken naar het verdere verloop van het onderhandelingsproces.

UNEP en IEG: een korte achtergrond³

UNEP werd in 1972 opgericht door de Algemene Vergadering van de VN, na de Conferentie van

Stockholm (*United Nations Conference on the Human Environment*).⁴ Het Programma had een tweevoudige doelstelling: enerzijds dienen als waarschuwingsmechanisme voor nieuwe opkomende mondiale milieubedreigingen en anderzijds een forum vormen waar wetenschappelijk onderzoek naar milieuproblemen zou worden gebundeld en als basis dienen voor politieke actie op VN-niveau. Met andere woorden, UNEP werd opgericht als hét centrale orgaan voor de coördinatie van alle milieugerelateerde acties van de VN. Om die coördinerende rol ook een politiek draagvlak mee te geven, werd de zogenaamde *Governing Council* opgericht, een tweejaarlijkse⁵ conferentie op ministerieel niveau die de brede politieke beleidslijnen voor de gehele VN op het vlak van milieu moet uitzetten en op die manier voor een gecoördineerd antwoord op mondiale milieucrisis moet zorgen.

Sinds jaar en dag echter wordt de analyse gemaakt dat dit te hoog gegrepen is: UNEP is er nooit in geslaagd om zijn coördinerende rol op te nemen. Dat wordt onder andere geweten aan de lage politieke status van het Programma binnen de VN en aan het feit dat de belangrijkste positiefrechtelijke bronnen van internationaal milieurecht, de multilaterale milieuverdragen, volledig onafhankelijk van UNEP opereren. Mede doordat UNEP er niet in geslaagd is om zijn stempel te drukken op het milieubeleid van de VN is het internationale milieurecht gefragmenteerd, inefficiënt 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. Omdat de versnippering van het internationale milieurecht en het ontbreken van een gecoördineerd VN-kader voor milieubeleid een steeds grotere doorn in het oog van de internationale gemeenschap is, klinkt de roep naar hervormingen voor een meer effectieve en efficiënte architectuur voor het internationale milieubeleid dan ook steeds luider. De eerste politiek zwaarwichtige oproep voor een institutionele opknapbeurt voor de VN-milieustructuren dateert al van 2000, met de Verklaring van Malmö.⁶ Sindsdien werd er een indrukwekkende hoeveelheid debatten en conferenties georganiseerd rond IEG, zonder praktisch



resultaat. 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 supranationale instelling) passeerden de revue, zonder veel effectieve impact op het beleid.⁷ Het debat over de hervorming van de architectuur van de VN-milieuinstellingen, en UNEP in het bijzonder, wordt gevoerd onder de noemer IEG.

Volgend jaar, in juni 2012, wordt in Rio de Janeiro de VN-Conferentie voor Duurzame Ontwikkeling (*United Nations Conference on Sustainable Development*; hierna: Rio+20) georganiseerd. Er wordt gehoopt dat er op deze megaconferentie een diepgaande hervorming kan worden doorgevoerd, die het institutionele landschap van de VN op het gebied van duurzame ontwikkeling – waarvan milieu één van de pijlers is – grondig zal hervormen. De voorbereidingen voor deze conferentie zijn volop bezig in de Voorbereidende Onderhandelingscomités (*Preparatory Committee*) in New York. Ook de discussies op de *Governing Council* en de meeste beslissingen die werden aangenomen stonden in het teken van die megaconferentie. Vele waren gericht op het verderzetten of begeleiden van onderhandelingsprocessen die allemaal hun hoogtepunt moeten kennen in Rio volgend jaar. De huidige onderhandelingen over IEG in de *Governing Council* worden door veel landen dan ook beschouwd als de ‘laatste kans’; als er op de Rio+20 Conferentie volgend jaar geen definitieve beslissing wordt genomen over IEG en de architectuur voor milieuaangelegenheden in de VN, dreigt het debat absoluut te verzanden.



Het IEG-onderhandelingsproces: over vormen en functies van het internationale milieubeleid

In een vorige bijdrage van Wereldbeeld⁸ werd beschreven hoe tijdens de vorige Reguliere Sessie van de *Governing Council* in 2009 een ministerieel consultatieproces in het leven werd geroepen. Deze consultaties moesten een politiek breed gedragen antwoord bieden op de vraag hoe de toekomst van het internationale milieubeleid op VN-niveau er moet gaan uitzien. De twee belangrijkste vragen waarover de ministers zich moesten buigen waren: (1) welke

functies moeten de internationale milieustructuren vervullen; en (2), daaruit voortvloeiend, welke vorm moeten de internationale milieustructuren hebben om die functies op de meest efficiënte en effectieve manier uit te oefenen? Met een antwoord op die vragen hoopte de *Governing Council* duidelijkheid te scheppen in de mogelijke en aanvaardbare scenario's voor de verschillende landen rond de tafel.

In de loop van 2009 kwamen milieuministers van meer dan 60 landen twee keer bijeen, in Belgrado en Rome, en identificeerden de functies die zij centraal achtten voor de internationale milieustructuren van de VN. Begin 2010, op de 11de Buitengewone Sessie van de *Governing Council* in Bali, Indonesië, werd het mandaat van de ministeriële groep verlengd, zodat ook de vormelijke aspecten onder de loep konden worden genomen.⁹ In de loop van 2010 kwamen de ministers samen in Nairobi en Helsinki en legden nu hun definitieve verslag, het resultaat van twee jaar consultaties en onderhandelingen, voor aan de *Governing Council* in Nairobi.

In wat bekend staat als de *Nairobi-Helsinki Outcome*¹⁰ identificeren de milieuministers zes functies voor het internationale milieubeleid. Ten eerste wordt een duidelijke en sterke link tussen wetenschap en het politieke beslissingsniveau noodzakelijk geacht, zodat het beleid op basis van de laatste stand van de wetenschap kan worden gevoerd. Ten tweede moet de milieustructuur van de VN invloed uitoefenen op de rest van het VN-systeem om een hogere graad van efficiëntie, effectiviteit en samenhang van het milieubeleid te bereiken. Een derde functie is het opzetten en aanmoedigen van synergieën en samenwerkingsverbanden tussen de verschillende multilaterale milieuverdragen. Ten vierde moet er een versterking komen van de financiële capaciteit van het internationale systeem voor milieubescherming, een taak die ook voor de internationale milieustructuren is weggelegd. Ten vijfde moet de uitvoeringscapaciteit van de ontwikkelingslanden versterkt worden, op basis van het Strategisch Plan aangenomen in Bali. Ten zesde en laatste moet de regionale aanwezigheid van UNEP versterkt worden, zowel door strategische partnerschappen als door het versterken van de regionale kantoren van het milieuprogramma.

Onder het motto *'form follows function'* werden daarnaast de mogelijke opties geïdentificeerd voor de vorm die de toekomstige milieustructuren moeten gaan aannemen. Vijf mogelijkheden werden weerhouden: (1) Het versterken van UNEP. (2) Het creëren van een overkoepelende organisatie voor duurzame ontwikkeling (voorgesteld en aangehangen door Brazilië en een aantal ontwikkelingslanden). (3)



Het oprichten van een Gespecialiseerd Agentschap voor het internationaal milieubeleid onder artikel 57 van het VN-Handvest (de zogenaamde Wereld Milieu Organisatie (hierna: UNEO)¹¹, aangehangen en gepromoot door de EU). (4) Het hervormen van de Economische en Sociale Raad en de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling. (5) Het versterken en stroomlijnen van de bestaande institutionele structuren.

In Nairobi, tijdens de *Governing Council*, bogen de ministers zich over het verdere verloop van de procedure. De centrale vraag was immers: hoe zorgen we ervoor dat deze aanbevelingen op de Rio+20 Conferentie de meeste impact hebben en bijgevolg dat de meest essentiële hervormingen effectief doorgevoerd worden?

Onderhandelingen en resultaten

De onderhandelaars voor IEG ontmoetten elkaar meerdere keren gedurende de week in Nairobi, in de formele onderhandelingsgroep (de *drafting group*). De onderhandelingen zelf verliepen eerder moeizaam: er was grote onenigheid tussen de lidstaten over hoe het IEG-proces het beste verder gezet wordt. Dat het tot een conclusie moet komen in Rio de Janeiro volgend jaar is duidelijk voor iedereen, maar wat is de beste weg daar naartoe? Sommige landen, waaronder België als *lead country* voor de EU, hoopten initieel op een technische werkgroep die de voorstellen van de *Nairobi-Helsinki Outcome* verder zouden kunnen uitwerken en de juridische, financiële en praktische gevolgen van de verschillende hervormingsvoorstellen zou kunnen onderzoeken. Andere landen, voornamelijk de Verenigde Staten en Brazilië, wilden het proces niet uit handen geven aan een technische werkgroep maar integendeel zoveel mogelijk momentum bewaren door politieke betrokkenheid te garanderen. Op die manier, redeneerden zij, zou de meeste politieke druk worden gelegd op de voorbereidende onderhandelingscomités voor de Rio+20 Conferentie. Nog andere landen wilden het liefst dat het IEG-proces in Nairobi zou blijven en de *Governing Council* pas in februari 2012 zijn definitieve hervormingsvoorstellen naar de voorbereidende onderhandelingscomités in New York zou sturen.

Op het eerste gezicht lijkt dit een wat onzinnige discussie en zijn er voor- en nadelen te bedenken bij elk van de drie voorstellen. Het onderliggende meningsverschil is echter fundamenteel. De EU vreesde dat de hervormingsvoorstellen zonder enige vorm van

uitleg naar de Voorbereidende Onderhandelingscomités in New York zouden worden gestuurd. Aangezien daar andere onderhandelaars met andere prioriteiten het dossier zouden behandelen, werd gevreesd dat de hele discussie op een zijspoor zou worden gezet. Anderzijds valt niet te ontkennen dat het argument van de Verenigde Staten hout snijdt: als het hele proces weggetrokken wordt van het politieke toneel ten voordele van een technische werkgroep en de uitgewerkte voorstellen pas in februari 2012 naar New York worden gestuurd, dan is het gewoon te laat om in juni 2012 nog veel impact te hebben op de Rio+20 Conferentie, aangezien de onderhandelingssteksten op dit moment voorbereid worden. Te lang wachten houdt dus evenzeer een risico in.

De beslissing¹² die uiteindelijk, na twee volle dagen onderhandelen, werd aangenomen, hinkt dan ook op deze twee gedachten en tracht een gulden middenweg te bewandelen. De beslissing stuurt de *Nairobi-Helsinki Outcome* naar de Voorbereidende Onderhandelingscomités in New York, met de formele vraag om de voorstellen op te nemen in de onderhandelingssteksten en met de expliciete vraag om de voorstellen te (laten) analyseren op hun juridische, financiële en praktische impact op het VN-systeem. Om aan de vraag van een groot aantal landen voor achtergrondinformatie voor de onderhandelaars in New York tegemoet te komen, werd eveneens beslist een reeks van informele vergaderingen te organiseren in New York, om de onderhandelaars daar als het ware een *crash course* te geven in IEG en de voorliggende voorstellen. Ten slotte houdt de *Governing Council* een politieke slag om de arm door te bepalen dat een rapport over de vooruitgang in het dossier moet worden voorgelegd op de volgende *Special Session* in februari 2012, zodat de milieuministers er nog hun zegje kunnen over doen en eventueel het proces bijsturen. Op die manier houden de milieuministers een stevige vinger in de pap en kunnen ze eventueel ingrijpen mocht het proces niet lopen zoals gewent.

Beoordeling van het bereikte resultaat en visie voor de toekomst

Met het bereikte compromis proberen de onderhandelaars, zoals eerder aangegeven, twee zaken tegelijk te doen: enerzijds ervoor zorgen dat de *Nairobi-Helsinki Outcome*, waar meer dan twee jaar aan gewerkt is, zoveel mogelijk impact zal hebben op de Rio+20 Conferentie, anderzijds het politieke momentum voor IEG bewaren door het proces zo inclusief moge-



lijk te houden. Tegelijk is er het besef bij de regeringen dat de *Nairobi-Helsinki Outcome* nog teveel een compromistekst is waar iedereen zijn wensen heeft in kunnen opnemen, en nog te weinig een document op basis waarvan een geïnformeerde beleidskeuze kan gemaakt worden. Zo zijn de verschillende voorstellen over de vorm die de regeringen aan de milieustructuren op VN-niveau willen toekennen bijzonder uiteenlopend: de belangrijkste voorstellen gaan van het versterken van UNEP naar het creëren van een Gespecialiseerd Agentschap, tot het installeren van een koepelorganisatie voor duurzame ontwikkeling. Bovendien is het ook onduidelijk wat deze voorstellen precies inhouden: vaak gaat het over niet meer dan een slagzin. Wat is dat precies, een 'versterkt UNEP'? Of wat zou een Gespecialiseerd Agentschap voor het milieu meer en beter kunnen dan UNEP en andere bestaande milieustructuren? En een koepelorganisatie, hoe moet dit juridisch gezien dan precies werken? Betekent dit ook dat de ILO en de WTO daarin betrokken moeten worden? Belangrijke vragen die beantwoord moeten worden vooraleer de hervormingsvoorstellen veel politieke steun kunnen losweken. Ervaring leert immers dat landen niet bereid zijn tot verregaande hervormingen als niet op voorhand duidelijk is wat de impact van de voorgestelde hervormingen zal zijn, zowel juridisch, praktisch als financieel. Een gedegen inhoudelijke achtergrondanalyse van de voorstellen van de *Nairobi-Helsinki Outcome* is dan ook van primordiaal belang, tegelijkertijd lijkt het een bijna onmogelijke opdracht gezien de vaagheid van de voorstellen die op tafel liggen.

Wij kunnen ons dan ook niet van de indruk ontdoen dat de *Nairobi-Helsinki Outcome* een jaar te laat komt. De inhoudelijke analyse had moeten gebeuren door de onderhandelaars van dat compromis zelf, aangezien zij het dichtst bij het onderwerp staan en de achtergrond van de verschillende voorstellen het beste kennen. Na de analyse hadden de ministers via de *Governing Council* dan een breed gedragen politieke keuze kunnen maken en dat compromisvoorstel naar New York sturen in het voorbereidend proces voor de Rio+20 Conferentie. Nu riskeert de *Nairobi-Helsinki Outcome* tussen de plooiën te vallen in New York. De eerste bespreking in de Voorbereidende Onderhandelingscomités voerspelt in elk geval niet veel goeds: de verschillende voorstellen werden zonder veel zin voor detail herhaald en vragen over de inhoudelijke betekenis van de voorstellen blijven voorlopig onbeantwoord.¹³

Ook de positie van de EU, die de oprichting van een Gespecialiseerd Agentschap blijft steunen in weerwil

van de grote meerderheid van de andere landen, roept vragen op, ook binnenskamers. De positie van de EU wordt vandaag vooral ingevuld door de Frans-Duitse as. Parijs en Berlijn blijven hameren op het UNEO-voorstel. Andere EU-lidstaten zouden graag een meer pragmatische aanpak van het probleem willen en zodoende een compromis zoeken met de Verenigde Staten. Zo zou er een *package deal* kunnen worden gemaakt waarbij bepaalde delen van het UNEO-voorstel worden behouden en andere geschrapt. Bijvoorbeeld: als de EU aanvaardt dat er geen Gespecialiseerd Agentschap komt (wat in ieder geval onmogelijk lijkt gezien de felle weerstand door zowel de ontwikkelingslanden als de VS), zou universeel lidmaatschap van de *Governing Council* of meer geld en politieke slagkracht voor UNEP een mooie *trade-off* kunnen zijn, zaken die alle EU-lidstaten ondersteunen. Voorlopig echter blijven Duitsland en vooral Frankrijk de lijn van een Gespecialiseerd Agentschap bewandelen, wat compromisvorming soms in de weg staat. Het voorzitterschap (Hongarije) en België, als *lead country* in de IEG-onderhandelingen in Nairobi, moesten dus telkens op een slap koord balanceren om de EU-rangen gesloten te houden. Die taak werd er niet makkelijker op gemaakt door de Europese Commissie, die sinds de inwerkingtreding van de Europese Grondwet het recht opeist om het woord te voeren voor de EU-lidstaten tijdens multilaterale onderhandelingen. Gedurende de week in Nairobi was de sfeer tijdens verschillende EU-coördinaties dan ook gespannen; enerzijds stond de Europese Commissie soms lijnrecht tegenover de lidstaten, anderzijds was de positie van de lidstaten onderling vaak niet op elkaar afgestemd.

Conclusie

Op de eerste dag van de *Governing Council* werden de nieuwe gebouwen van UNEP plechtig onthuld. Het zijn pareltjes die de modernste technologieën gebruiken om energie-efficiënt en klimaatneutraal te zijn, en die de blijvende aanwezigheid van UNEP in Kenia voor de komende jaren onderstrepen. Met een aandoenlijk lied aanriepen vier Keniaanse bouwvakkers de goden op om het gebouw tegen toekomstige rampspoed te behoeden: "*We are under UNEP's canopy; We are safe and secure for life; The devil can do us no harm; We are under UNEP's canopy*". De feestelijke opening en smeekbede aan de goden hadden echter niet het gewenste effect: spreekwoordelijke onweerswolken pakten zich samen en zouden voor moeilijke onderhandelingen zorgen. De *Nairobi-Helsinki Outcome* kan nauwelijks verbergen dat er nog



steeds, na jaren onderhandelen, fundamentele verschillen in visie bestaan over de rol die UNEP in het VN-systeem moet spelen, en hoe de instellingen die instaan voor het VN-milieubeleid er in de toekomst moeten gaan uitzien. Met nog nauwelijks een jaar te gaan tot de Rio+20 Conferentie is dat een zorgwekkende vaststelling: een diepgaande structurele verandering lijkt met de dag onwaarschijnlijker te worden. Morrelen in de marge kunnen we ons echter niet meer veroorloven. *Quo vadis, UNEP?*

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.
- 2 De auteur maakte, in het kader van zijn doctoraat en in samenwerking met de FOD Buitenlandse Zaken, deel uit van de Belgische delegatie in Nairobi en nam zodoende deel aan de onderhandelingen over IEG.
- 3 Dit deel is geïnspireerd op een vorige bijdrage van de auteur in Wereldbeeld. Zie: N. GOETEYN, "De UNEP Governing Council: de toekomst van het internationale milieubeleid op het spel", *Wereldbeeld* 2009, 33 (3), 10-15.
- 4 Resolutie 2997 (XXVII) van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, 15 december 1972.
- 5 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 vindt er vandaag de dag jaarlijks een bijeenkomst van de *Governing Council*, wisselend in reguliere en buitengewone zitting, plaats.

- 6 Malmö Verklaring, 31 mei 2000. Beschikbaar op http://www.unep.org/malmo/malmo_ministerial.htm.
- 7 Zie bijvoorbeeld M. LODEFALK & J. WHALLEY, "Reviewing proposals for a World Environmental Organization", *The World Economy* 2002, 25, 601-617. Zij bundelden niet minder dan 17 verschillende voorstellen voor een nieuwe architectuur voor het internationale milieubeleid.
- 8 Zie N. GOETEYN, *op. cit.*
- 9 Voor een overzicht van de beslissingen aangenomen op de *Special Session van de Governing Council* in Bali, Indonesia, zie: <http://www.unep.org/gc/gcss-xi/>.
- 10 Nairobi-Helsinki Outcome, Second meeting of the Consultative Group of Ministers or High-level Representatives on International Environmental Governance, 23 november 2010, Espoo, Finland. Beschikbaar op <http://www.unep.org/environmentalgovernance/Portals/8/NairobiHelsinkioutcome.pdf>.
- 11 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.
- 12 UNEP, 8 maart 2011, Decision GC.26/1, beschikbaar op http://www.unep.org/gc/gc26/docs/Decisions_adopted_by_GC26GMEF.pdf.
- 13 Voor een verslag van de Tweede Sessie van de Voorbereidende Onderhandelingscomités van begin maart 2011 in New York, zie: <http://www.iisd.ca/vol27/enb2703e.html>.

De EU, België, Vlaanderen en de VN: Het multilaterale beleid van Vlaanderen door een Geneefse bril

door Julie BYNENS¹

18

Inleiding

Het zijn drukke tijden voor het Vlaamse multilaterale beleid. Op 21 maart 2011 ondertekende Vlaams minister-president Kris Peeters twee nieuwe samenwerkingsovereenkomsten in Genève, respectievelijk tussen Vlaanderen en de Internationale Arbeidsorganisatie en tussen Vlaanderen en UNAIDS. Enkele maanden voordien, in november, werd de nieuwe Trustfundovereenkomst met UNESCO ondertekend in Parijs. Deze overeenkomsten bouwen voort op heel wat jaren actieve samenwerking, een samenwerking die ook de nodige evoluties heeft gekend. Wat volgt is een schets van het Vlaamse multilaterale be-

leid met een focus op de relaties die de Vlaamse overheid onderhoudt met enkele multilaterale organisaties in Genève.

Het Vlaamse multilaterale beleid

Het multilaterale beleid van de Vlaamse overheid maakt integraal deel uit van het Vlaamse buitenlandse beleid en dekt een hele lading. Als we spreken over multilateraal beleid dan spreken we meteen ook over een enorme diversiteit aan organisaties, actoren, beleidsvisies en belanghebbenden. Binnen dit mondiale speelveld is Vlaanderen een relatief kleine actor



en een relatief kleine donor. Vanuit deze positie is het daarom van belang om in eerste instantie keuzes te maken opdat de Vlaamse impact niet te sterk versnipperd en verwatert. Door het consequent aanhouden van een inhoudelijke en geografische focus, kunnen de middelen zo efficiënt en effectief mogelijk ingezet worden.

Wat volgt is een schets van de *rationale* achter de keuzes die gemaakt worden op het multilaterale veld en de soort samenwerking die hier uit volgt, gaande van inhoudelijke bijdragen inzake de koers van de organisatie tot technische samenwerking en financiële ondersteuning. Als voorbeeld worden enkele prioritaire organisaties in Genève vermeld.

Rationale

De *rationale* voor de keuzes binnen de multilaterale samenwerking komt in eerste instantie voort uit de Vlaamse gemeenschap- en gewestbevoegdheden, vertaald in Vlaamse beleidsteksten waaronder het Regeerakkoord² en beleidsnota's en de hieruit voortvloeiende strategische en operationele doelstellingen. Elk van de 13 Vlaamse beleidsdomeinen heeft hierin een eigen rol te spelen, waarbij de ene bevoegdheid zich al meer leent tot multilaterale contacten en samenwerking dan de andere. Denk aan het belang van milieubeleid, gezondheidszorg, economische beleid en intellectueel eigendomsrecht, maar ook cultuurbeleid en alles wat te maken heeft met mensenrechten (kinderrechten, rechten voor personen met een handicap, etc.) waarvoor een reeks multilaterale platforms en organisaties bestaan. De hoofdzetels van de meeste multilaterale organisaties waar Vlaanderen relaties mee onderhoudt bevinden zich in New York, Parijs, Straatsburg en Genève.

Een rode draad doorheen een groot deel van de Vlaamse multilaterale samenwerking met de Geneefse organisaties zijn de prioriteiten inzake ontwikkelingssamenwerking, de aandacht die de Vlaamse overheid heeft voor opkomende economieën en het belang dat gehecht wordt aan mensenrechten.

Zo worden, bijvoorbeeld, binnen het beleid voor ontwikkelingssamenwerking³ een aantal thematische en geografische accenten gelegd. De geografische focus ligt op de drie Vlaamse partnerlanden Zuid-Afrika, Malawi en Mozambique. De thematische accenten liggen op de Millennium ontwikkelingsdoelstellingen (*Millennium Development Goals* of MDG's) – met concentratie op extreme armoede en honger (MDG 1), gezondheidszorg (MDG 4-6), ecologische duur-

zaamheid (MDG 7) en het partnerschap voor ontwikkeling (MDG 8). Sectoraal wordt er geconcentreerd op landbouw en voedselzekerheid, gezondheidszorg, ondernemerschap en tewerkstelling, handel en ontwikkeling, terwijl een reeks transversale thema's in de concrete samenwerking worden geïntegreerd: kinderrechten, goed bestuur, duurzame ontwikkeling, gender en HIV/AIDS. Verder zijn ook flexibele humanitaire bijstand en noodhulpverlening een beleidsprioriteit binnen ontwikkelingssamenwerking. Uit deze geografische en thematische focus volgt de beleidslijn om het multilaterale beleid met een sterke ontwikkelingsfocus, het bilaterale beleid van de Vlaamse overheid in deze drie partnerlanden te laten versterken.

En deze multilaterale samenwerking evolueert. In het verleden durfde Vlaanderen al eens te vaak vertrekken van de eigen beleidsprioriteiten en de eigen administratieve werking. Meer en meer wordt er nu rekening gehouden met de agenda van de internationale organisaties en de prioriteiten van de partnerlanden waarbinnen die samenwerking gestalte moet krijgen. Daarbij wordt gezocht naar gemeenschappelijke raakvlakken en doelstellingen van de drie betrokken partijen. Hiermee geeft Vlaanderen gevolg aan de Verklaring van Parijs (2005) en de Accra Actie Agenda (2008), waarin donoren een engagement aangingen om de hulp beter af te stemmen op de ontwikkelingsplannen en administratieve procedures van de ontvangende landen. Bij het uitzetten van de samenwerking wordt ook de eigenheid van de internationale organisatie bewuster in overweging genomen, met aandacht voor hun kernopdracht als normatieve organisatie, als coördinerende instantie dan wel als projectmotor. Zo is de Vlaamse overheid recent afgestapt van een projectmatige samenwerking met UNAIDS. Dit speciale VN-programma heeft immers voornamelijk een opdracht tot mondiale, regionale en nationale coördinatie eerder dan lokale projectwerking.

Tot slot wordt er ook meer en meer gestreefd naar de integratie van beleidssectoren. Deze integratie gebeurt op het Vlaamse niveau, zoals bijvoorbeeld het geval is voor de nieuwe samenwerkingsovereenkomst met de Internationale Arbeidsorganisatie, waar in principe alle betrokken Vlaamse beleidsdomeinen hun samenwerking onder kunnen organiseren. Deze integratie gebeurt ook op het multilaterale niveau. Transversale thema's worden er als prioriteiten in de samenwerking met verschillende organisaties gehanteerd. Op die manier worden deze brede problematieken op een sectoroverschrijdende manier aangepakt. Een voorbeeld hiervan is de aandacht voor



menselijke reproductieve gezondheid en rechten die zowel binnen UNAIDS als de Wereldgezondheidsorganisatie aan bod komt en de aandacht voor een rode draad als mensenrechten in de samenwerking met de Internationale Arbeidsorganisatie, de Wereldgezondheidsorganisatie, UNAIDS, etc.

Maar uiteraard is er nog werk aan de winkel. Het Vlaamse buitenlandse beleid is al bij al relatief jong en de strategische keuzes die gemaakt worden kunnen nog scherper worden gesteld, met voldoende oog voor de langere termijn. Ook de capaciteit van het Vlaamse beleidsniveau om actief deel te nemen aan de debatten betreffende de organisatie van het multilaterale weefsel en de vormen van samenwerking waarop dergelijke organisaties zich dienen te concentreren kan nog beter en de inzet op sommige terreinen moet nog gericht, actiever en beter geïntegreerd worden. De ervaring die wordt opgedaan met de verschillende multilaterale organisaties is een goede basis om verder te groeien en te komen tot een volwaardige multilaterale strategie, waarvoor het nodige draagvlak bestaat en de nodige middelen worden voorzien.

De wijze van samenwerking

De relaties met deze organisaties worden ingevuld aan de hand van verschillende instrumenten waarover de Vlaamse overheid binnen haar buitenlandse beleid beschikt. Zo vloeien de inhoudelijke bijdragen die Vlaanderen biedt voort uit de bevoegdheden die Vlaanderen heeft en die ze derhalve ook op het internationale vlak kan uitoefenen, zoals het *in foro interno, in foro externo* principe bepaalt. Wanneer het gaat om bestuursvergaderingen van een multilaterale organisatie (*Executive Councils, Boards, General Assemblies, etc.*) wordt het Vlaamse standpunt meegenomen in het Belgische standpunt, zoals ook het geval is voor bijvoorbeeld de Europese werkgroepen en ministerraden. Het coördinatiemechanisme op federaal niveau, de Coormulti, is het platform in Brussel waarbinnen deze afstemming tussen de bevoegde beleidsniveaus plaatsvindt. Het formuleren en bewaken van de Vlaamse standpunten binnen de multilaterale debatten wordt opgevolgd door het Departement internationaal Vlaanderen. Dit gebeurt in zeer nauwe samenwerking met de collega's van de andere Vlaamse Departementen en Agentschappen. Deelname aan de bestuursvergaderingen wordt verzekerd door een Belgische delegatie, die afhankelijk van de agendapunten, wordt aangevuld door Vlaamse experts en, of door de Vlaamse Vertegenwoordiger voor Genève en de Vlaamse adjunct-Vertegenwoor-

diger voor Parijs en Straatsburg. Op eenzelfde manier nemen Vlaamse ambtenaren deel aan jaarlijkse bilaterale donorontmoetingen met organisaties waar ook de Vlaamse overheid nauwe banden mee heeft.

De inhoudelijke bijdragen hebben naast standpuntinnamen en bestuursvergaderingen, ook betrekking op rapportages – bijvoorbeeld in het kader van de mensenrechten – en enquêtes die uitgaan van multilaterale organisaties.

Nog in uitvoering van het principe *in foro interno, in foro externo*, beschikt de Vlaamse overheid over 11 Vlaamse Vertegenwoordigers.⁴ Drie van deze posten onderscheiden zich van de anderen, door hun accreditatie bij het Europese en het multilaterale kader, namelijk de Vertegenwoordiger binnen de Belgische Permanente Vertegenwoordiging bij de EU in Brussel, de Vertegenwoordiger en zijn of haar adjunct-Vertegenwoordiger in Parijs, geaccrediteerd bij OESO, UNESCO en Raad van Europa, en de Vertegenwoordiger geaccrediteerd bij de VN-instellingen in Genève. Het zijn met name de Vlaamse diplomaten in Parijs en Genève die, weliswaar in nauwe samenwerking met de lokale federale Permanente Vertegenwoordiging, instaan voor de opvolging van het brede plaatje aan Vlaams-multilaterale organisaties. Naast de opvolging van bovenstaande inhoudelijke aandachtspunten spelen ze ook een bijzondere rol in de opvolging van de samenwerkingsovereenkomsten die de Vlaamse overheid met verschillende organisaties heeft gesloten.

Deze samenwerkingsovereenkomsten zijn een belangrijk instrument in het multilaterale beleid en hebben tot doel een echt partnerschap te creëren tussen beide actoren, waarin basisafspraken worden opgenomen over prioritaire doelstellingen, over de wijze van samenwerking en over budgetten. Hoewel de Vlaamse overheid zonder probleem exclusieve bindende internationale verdragen kan afsluiten met internationale organisaties, hebben deze overeenkomsten over het algemeen niet het statuut van een officieel verdrag. Het zijn veeleer partnerschapsakkoorden of memoranda van overeenstemming. Deze formule maakt deze akkoorden flexibeler en vlotter amendeerbaar indien de praktijk daartoe noodt.

Eén van de aspecten die eventueel, maar zeker niet noodzakelijk in een dergelijke samenwerkingsovereenkomst kan opgenomen worden, is de technische samenwerking die Vlaanderen opzet. Dit kan onder de vorm van projecten. Deze technische samenwerking gebeurt ook indirect – door het (financieel) ondersteunen van niet-gouvernementele actoren in



hun buitenlandse werking zoals universiteiten, wetenschappelijke instellingen, NGO's, vzw's, etc. – en direct door bij te dragen tot sectorprogramma's, het ondersteunen van overheidsinstellingen in de partnerlanden, etc.

De financiering van multilaterale organisaties is moeilijk onder één noemer te vatten. Vlaanderen werkt niet met een vooraf bepaalde lijst van organisaties die rechtstreekse budgetsteun (*core funding*) ontvangen. Vlaanderen stort zijn financiering dus niet ongeoormd, i.e. als vrijwillige bijdragen tot het meerjarenbudget van de organisatie in kwestie die dan op jaarlijkse basis worden vrijgegeven na goedkeuring van de beleidsdoelstellingen en begroting van deze organisaties. Vlaanderen vertrekt veel eerder van een geval per geval benadering – ook qua financiering – maar kende ook hierin de afgelopen jaren een evolutie. Er wordt met de meeste organisaties nog steeds gewerkt met geoormdte fondsen, door het voorop stellen van thematische en, of geografische prioriteiten bij besteding van budgetten. De reden hiervan hangt samen met de hierboven geschetste *rationale*. Vlaanderen wil, als een relatief kleine donor, zijn budgetten zo gericht en efficiënt mogelijk inzetten. Het geven van *core funding* houdt ook in dat het volledige beleid en het volledige financiële plaatje aandachtig gevolgd dient te worden. Hiervoor moet dan weer de nodige administratieve capaciteit voor voorzien worden. De Vlaamse aanpak is in die zin complementair aan die van het federale niveau dat momenteel wel voor 100 % onmiddellijke budgetsteun gaat.

Een groot deel van de financiering die Vlaanderen geeft is aan een samenwerkingsovereenkomst gekoppeld. Vaak maakt een Trustfund daartoe onderdeel uit van dergelijke overeenkomsten. Dergelijke Trustfunds zijn specifiek gericht op de projectwerking. Aan dit Trustfund kan jaarlijks of tweejaarlijks een vaste bijdrage worden gestort, wat bijvoorbeeld het geval is voor UNESCO en de Internationale Arbeidsorganisatie. Dit verhoogt de voorspelbaarheid van het beschikbare budget voor de organisatie. Dat neemt niet weg dat bijkomende financiering buiten de bestaande Trustfunds en samenwerkingsovereenkomsten een mogelijkheid blijft en in de praktijk ook geregeld wordt toegepast.

Deze verschillende manieren van financiering maken het moeilijk om op de gehele Vlaamse multilaterale samenwerking een cijfer te plakken voor een bepaald jaar of een bepaalde periode. Zeker niet als men ook nog eens rekening moet houden met de federale verplichte en vrijwillige bijdragen die aan dezelfde inter-

ationale organisaties worden gedoneerd. Veel hangt vaak af van de registratie van het jaar waarin de budgetten voor een bepaald project of Trustfund vastgelegd dan wel uitbetaald worden. In het jaarlijkse Official Development Assistance (ODA)-rapport⁵ van Vlaanderen staan wel duidelijke cijfers opgesteld voor multilaterale samenwerking. Maar dit rapport behandelt enkel de multilaterale samenwerking die als ODA in aanmerking komt en dus minimaal conform de OESO-DAC directieven is. Het neemt dus niet alle multilaterale samenwerking in overweging, zoals sommige Vlaamse bijdragen aan bijvoorbeeld UNESCO. Zo was de Vlaamse multilaterale, ODA-aanrekenbare samenwerking voor 2010 goed voor 7,9 miljoen euro of 16% van de totale Vlaamse ODA in dat jaar. In 2009 bedroeg de multilaterale samenwerking 11,1 miljoen euro of 22% van de totale Vlaamse ODA voor dat jaar.

Een programma dat in het kader van multilateraal beleid enige aandacht verdient is het internationale stagefinancieringsprogramma van de Vlaamse overheid (zie bijdrage Ria Heremans verder in dit nummer). De meeste internationale organisaties bieden de mogelijkheid om een aantal maanden stage te lopen, maar deze zijn veelal onbetaald. Gezien de vaak hoge kosten van levensonderhoud in de steden waar deze organisaties gevestigd zijn, vormt dit vaak een ernstige financiële drempel om internationale ervaring bij multilaterale organisaties te verwerven. Aangezien dergelijke stages vaak het begin zijn van een latere carrière in internationale instellingen, wil de Vlaamse overheid extra kansen bieden aan Vlaamse studenten of jonge volwassenen die aan het begin van hun loopbaan staan. Het stagefinancieringsprogramma draagt op die wijze bij tot de wereldwijde verspreiding van de Vlaamse expertise en de zichtbaarheid van de Vlaamse overheid in de internationale organisaties. Bovendien ontstaat er een netwerk van contactpersonen voor het Vlaamse internationale beleid. Op 18 februari 2011 heeft de Vlaamse overheid daarom haar bestaande financieringsprogramma herzien en uitgebreid. Zo kan men jonge volwassenen deze kansen blijven bieden.⁶

Focus op Genève

De specifieke relaties die Vlaanderen onderhoudt met Genève richten zich op een aantal prioritaire organisaties: de Internationale Arbeidsorganisatie, het gemeenschappelijk VN-programma voor de strijd tegen HIV/AIDS (UNAIDS), de Wereldgezondheidsorganisatie, het *International Trade Center* – een technisch agentschap van WTO en UNCTAD, de



Wereldhandelsorganisatie – weliswaar met een belangrijk aandeel van de onderhandelingen in Brussel, het VN-Economisch Programma voor Europa en de Mensenrechtenraad. Vier organisaties worden hier toegelicht, aangezien ze elk een aantal voorbeelden bevatten van de hierboven vermelde aanpak.

De Internationale Arbeidsorganisatie (IAO)



De IAO is een gespecialiseerde organisatie van het VN-systeem en met haar oprichting in 1919 tevens één van de oudste. Het is een tripartiete organisatie wat inhoudt dat naast vertegenwoordigers van overheden ook vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemers zetelen als volwaardige leden, wat de onderhandelingsdynamiek van de IAO fundamenteel anders maakt dan deze van andere VN-organisaties. Naast een kernmandaat voor het vastleggen en monitoren van internationaal geldende standaarden en normen geeft de IAO ook beleidsadvies en verzorgt ze technische samenwerking met lidstaten. De drijvende agenda achter de IAO is de Agenda voor Waardig Werk. Deze verenigt vier strategische doelstellingen in zich en biedt een antwoord op de vraag naar de sociale dimensie van mondialisering.

Vlaanderen neemt binnen de Belgische delegatie deel aan de bestuursvergaderingen en de jaarlijkse arbeidsconferentie van de IAO, vergaderingen waar ook de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) geregeld aan participeert. Door de unieke tripartiete structuur van de IAO is de SERV ook vaak betrokken bij de implementatie van IAO projecten, zeker wanneer de promotie van mechanismen van sociale dialoog deel uitmaakt van het project.

De IAO is tevens één van de eerste multilaterale organisaties waarmee de Vlaamse overheid actief is gaan samenwerken. In 1991 ontstond in een eerste stadium een nauwe samenwerking met het Internationale Opleidingscentrum in Turijn (ITC-ILO). In 1997 mondde dit uit in een eerste samenwerkingsakkoord tussen Vlaanderen en de IAO, hoofdzakelijk met betrekking tot dit ITC-ILO. In december 2001 besliste de Vlaamse overheid vervolgens tot de oprichting van het Vlaams IAO-Trustfund waarvoor een aparte samenwerkingsovereenkomst werd gesloten. In 2005 werd deze overeenkomst op verschillende punten geamendeerd en tot 2010 verlengd. In 2010 werd een nieuwe samenwerkingsovereen-

komst onderhandeld tussen Vlaanderen en de IAO. Deze nieuwe overeenkomst⁷ betekent een stap vooruit, aangezien elke mogelijke vorm van samenwerking tussen beide partijen voortaan in één overeenkomst werd ondergebracht. De specifieke constructie van de overeenkomst, bestaande uit een generiek deel met algemene bepalingen en daarnaast aparte bijlagen voor de specifieke bepalingen voor projecten, moet de komende jaren een flexibele samenwerking tussen beide partijen toelaten. De specifieke Trustfondsovereenkomst maakt deel uit van deze nieuwe samenwerkingsovereenkomst en werd als een eerste annex aan het generieke gedeelte toegevoegd.

De geografische prioriteiten van het Trustfund dat Vlaanderen aanhoudt bij de IAO zijn de opkomende economieën en de partnerlanden van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking. Op thematisch vlak gaat het over de promotie van arbeids- en milieunormen en mechanismen van sociale dialoog, respectievelijk doelstelling 1 en doelstelling 4 van de IAO-Agenda voor Waardig werk. Het Trustfund ontvangt voor de uitvoering van de projecten die op basis van deze criteria geselecteerd worden tweejaarlijkse bijdragen van telkens 900.000 euro van het budget van het Departement internationaal Vlaanderen. Zo start er binnenkort een project dat op de promotie van waardig werk in de havensector in Zuid-Afrika gericht is.

Er lopen ook projecten met IAO die gefinancierd worden buiten het Trustfund, met name in het kader van ontwikkelingssamenwerking. Hierbij treedt het Vlaams agentschap voor internationale samenwerking (VAIS) op als primaire partner.

In de periode 2007-2010 was Vlaanderen de 17de grootste donator van de IAO. In 2010 stond Vlaanderen op de 13de plaats in de donorranglijst, voor wat betreft de extrabudgettaire bijdragen.

Het gemeenschappelijk VN-programma voor de strijd tegen HIV/AIDS (UNAIDS)

UNAIDS, opgericht in 1996 met onze landgenoot Peter Piot als eerste uitvoerend directeur, vormt geen VN-organisatie op zich. Het is een speciaal programma dat een multisectoraal en gecoördineerd antwoord op de HIV/AIDS crisis ontwikkelt. Het is in essentie een innovatief partnerschap dat de financiering van de eigen organisatie samenbrengt met de activiteiten en financiering van de 10 zogenaamde cosponsor organisaties, namelijk UNHCR, UNICEF, WFP, UNDP, UNFPA, UNODC, IAO, UNESCO, WHO en de Wereldbank. Door een betere afstemming te bewerkstelligen van alle inspanningen van de internationale instellingen, de natio-



nale overheden, de lokale civiele maatschappij, van de privésector en van de mensen die met HIV of AIDS leven, wenst UNAIDS de strijd tegen deze ziekte efficiënter en effectiever te maken. Universele toegang tot HIV-preventie, behandeling, zorg en ondersteuning moet leiden tot een wereld zonder nieuwe HIV-infecties, zonder discriminatie en zonder aidsgerelateerde doden (*triple zero*). De concretisering van deze engagementen wordt in vijfjaarlijkse strategische kaders vastgelegd.

De Vlaamse overheid keurde op 24 november 2000 een eerste projectfinanciering goed voor UNAIDS. Hiermee werd de strijd tegen HIV/AIDS als enorme uitdaging voor zuidelijk Afrika erkend en droeg Vlaanderen bij tot de broodnodige, snelle internationale mobilisatie van financiële middelen. Tegelijkertijd sloot de Vlaamse overheid zich aan bij de specifieke aanpak van UNAIDS als speciaal programma dat stelt dat deze strijd een multisectorale aanpak vereist, met betrokkenheid van de meest uiteenlopende sectoren zoals onderwijs, werk, handel, mobiliteit, etc. Tot voorbij de tweede helft van 2006 werd vastgehouden aan een lossere, projectmatige vorm van steun aan UNAIDS. In 2006 werd echter een meer structurele vorm van steun ontwikkeld, wat leidde tot de formele ondertekening van een samenwerkingsovereenkomst tot september 2010. De samenwerking die binnen deze meerjarige overeenkomst werd gekaderd, mikte wel nog steeds sterk op het ondersteunen van specifieke projecten in zuidelijk Afrika.

In 2010 werd een nieuwe samenwerkingsovereenkomst⁸ onderhandeld voor de periode 2010-2014. Net als in de periode 2006-2010 werd een budget van drie miljoen euro voorzien. Daarbij baseerde de Vlaamse overheid zich op de volgende argumenten. Ten eerste de enorme prevalentie en aanhoudende incidentie van HIV/AIDS-besmetting binnen de Vlaamse concentratieregio in het algemeen en de concentratielanden van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking meer in het bijzonder. Ten tweede het cruciale aspect van de mensenrechten van de voornaamste door HIV/AIDS bedreigde en, of getroffen groepen binnen de landen van zuidelijk Afrika. Ten derde de blijvende nood aan een multisectorale en de ermee verbonden preventieve aanpak van de ziekte. Ten vierde de wens om een voorspelbare partner te zijn voor VN-organisaties waarvan de blijvende relevantie na onafhankelijke externe en eigen interne evaluatie bevestigd werd. En tot slot de noodzaak om met deze financiering in te gaan tegen toenemende donormoeheid op een moment dat dit nog steeds een enorme terugslag zou betekenen voor de belang-

rijke maar fragiele resultaten die reeds geboekt werden.

Er werd afgesproken om een derde van de middelen vrij te geven voor de algemene ondersteuning van het UNAIDS-programma. Het leeuwendeel van de middelen, twee derde, moet echter aangewend worden ter ondersteuning van de nationale secretariaten uit acht voorgeselecteerde landen uit de Zuid-Afrikaanse Ontwikkelingsgemeenschap, SADC. De middelen worden echter niet tot op het niveau van de drie Vlaamse partnerlanden geoormerkt. Het behoort tot de volledige verantwoordelijkheid van UNAIDS om deze middelen op de meest efficiënte en effectieve manier toe te wijzen aan de juiste landkantoren uit de lijst.

Binnen de nieuwe overeenkomst werden hiermee enkele nieuwe strategische klemtonen gelegd. Deze aanpassingen vloeiden onder meer voort uit de resultaten van de tweede onafhankelijke evaluatie van UNAIDS⁹ en een eigen evaluatie op Vlaams niveau, naast algemene principes inzake goed donorschap. Een horizontale aanbeveling uit de tweede onafhankelijke evaluatie hield immers in dat UNAIDS zich meer en beter op haar kerntaak moet richten, namelijk het stimuleren, coördineren en afstemmen van het nationale antwoord op deze ziekte. UNAIDS moet daarbij vermijden als hoofdaannemer bij het uitvoeren van heel specifieke interventies op te treden. Anderzijds noopte de identificatie van het landenniveau als het meest cruciale niveau voor UNAIDS-steun Vlaanderen tot het prioriteren van de steun voor dit niveau. Vlaanderen zal ook zijn opdracht tot monitoring en evaluatie beperken tot het opvragen van het jaarverslag van de UNAIDS-kantoren uit deze landen, naast een consequente aanwezigheid in de vergaderingen van het bestuursorgaan, de *Programme Coordinating Board*, in Genève. Op deze manier wordt monitoring en evaluatie niet langer donorspecifiek maar organisatiespecifiek benaderd. Dit is volledig in lijn met de huidige inzichten rond het efficiënt financieren van multilaterale instellingen.

De positie van Vlaanderen in de donorlijst was de 18e plaats voor het geheel van de bijdragen in 2009.

De Wereldgezondheidsorganisatie (WGO)



De WGO is een gespecialiseerde organisatie van de VN, opgericht in 1946. Haar mandaat is vastgelegd in de constitutie van 1948 en is gericht op het optre-



den als leidende en coördinerende autoriteit voor volksgezondheid binnen het VN-systeem met een normatieve functie, het opnemen van een “*early warning*” rol met aandacht voor collectieve veiligheid op basis van het Internationaal Gezondheidsreglement (2005), het opvolgen van een ontwikkelingsagenda met aandacht voor de bijdrage tot het bereiken van de (gezondheidsgerelateerde) VN-Millenniumdoelstellingen; en het inzetten op aandacht voor onderzoek, informatie en bewijs op het vlak van informatie over volksgezondheid, en dit via een wereldwijd netwerk van experts.

Vlaanderen neemt binnen de Belgische delegatie deel, als lid dan wel als waarnemer, aan de bestuursvergadering van de WGO waaronder de wereldgezondheidsraad en de Uitvoerende Raad (*Executive Board*). Daarnaast onderhoudt de Vlaamse overheid ook directe contacten met de WGO. Sinds 2001 ondersteunt de Vlaamse overheid de WGO via technische samenwerking. In 2008 is deze samenwerking verankerd in een kaderovereenkomst. De samenwerking is in sterke mate gebaseerd op een project- en programma-aanpak. Inhoudelijk worden in hoofdzaak drie lijnen gevolgd: het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking, de Vlaamse bevoegdheden inzake gezondheid met een focus op preventie en eerste lijnszorg, en verkeersveiligheid. Binnen de focus op ontwikkelingssamenwerking wordt uiteraard gewerkt op de Millenniumdoelstellingen 4 (kindersterfte terugdringen), 5 (de gezondheid van moeders verbeteren) en 6 (strijd leveren tegen HIV/AIDS, malaria en andere ziekten). Hierbinnen zet Vlaanderen vooral in op seksuele en reproductieve gezondheid en rechten, en op de positie en rechten van kinderen en vrouwen. Dit houdt in dat de voornaamste contacten lopen met het WGO-Departement *Reproductive Health and Research* waaronder het speciale programma voor menselijke reproductieve gezondheid en anderzijds het Departement *Violence and Injury Prevention and Disability*. De bijzondere wetenschappelijke kennis en technische expertise binnen Vlaanderen op het terrein van seksuele en reproductieve gezondheid is hier uiteraard niet vreemd aan. Denk aan het *International Center for Reproductive Health (ICRH)* – tevens erkend als *collaborative center* van de WGO – het Instituut voor Tropische Geneeskunde, Sensoa, etc.

Concrete projecten zijn gericht op onderzoek naar het meest efficiënte en effectieve model van zwangerschapbegeleiding in Mozambique, Malawi en Zuid-Afrika; capaciteitsopbouw voor gezondheidspromotie in zuidelijk Afrika, op preventie van verkeersongevallen, op de ontwikkeling van richtlijnen

voor de preventie van baarmoederhalskanker waaronder het opstellen en regelmatig updaten van een gids voor baarmoederhalskankerpreventie en -behandeling.

Ook hier is er met andere woorden sprake van een thematische en geografisch geormerkte steun. In de periode 2001-2010 gaf de Vlaamse Overheid een budget van 7,6 miljoen euro voor de steun aan projecten of programma's van de WGO in zuidelijk Afrika.

VN-Mensenrechtenraad (MRR)

Met de Mensenrechtenraad, opgericht in 2006 krachtens Resolutie 60/251 van de Algemene Vergadering van de VN, komt een andere vorm van samenwerking aan bod. Opgericht als hulporgaan van de Algemene Vergadering ter vervanging van de vroegere Mensenrechtencommissie binnen de Economische en Sociale Raad, zet de Mensenrechtenraad in op promotie van universeel respect en van alle mensenrechten en fundamentele vrijheden. De VN-Mensenrechtenraad staat los van de reeks bindende mensenrechtenverdragen en bijbehorende comités.

De Mensenrechtenraad is van belang binnen het Vlaamse buitenlandse beleid als platform om mensenrechtenschendingen internationaal aan te kunnen kaarten. De Vlaamse overheid is bezorgd over het feit dat de eerbiediging van de rechten van de mens aan evidentie verliest en is van mening dat een betere naleving van de mensenrechten door alle staten bijdraagt tot de ontwikkeling van een meer democratische, vreedzame en veilige internationale ordening. Binnen het buitenlandse beleid wordt de klemtoon op vier groepen van mensenrechten gelegd. Ten eerste het respect voor de fysieke integriteit van elke persoon, ten tweede de strijd tegen alle vormen van discriminatie, ten derde het respect voor de rechten van het kind en tot slot de bevordering van het recht op behoorlijke arbeidsomstandigheden.

Vlaanderen beschikt over een aantal mogelijkheden om dit beleid vorm te geven, bijvoorbeeld via het sluiten van (exclusieve) internationale verdragen en samenwerkingsakkoorden, via deelname aan de Belgische coördinatie voor multilaterale (mensenrechten)instellingen, via de standpuntbepaling voor het externe beleid van de Europese Unie en via de decretale omkadering van zijn ontwikkelingsbeleid. Met de meeste staten waar grove mensenrechtenschendingen plaatsvinden, onderhoudt Vlaanderen echter geen actieve bilaterale betrekkingen. Het is



daarom des te meer van belang om te investeren in twee waardevolle bestaande internationale fora waar deze problemen op een institutionele wijze kunnen worden aangekaart: enerzijds de mensenrechtendialoog van de Europese Unie en anderzijds het Universeel Periodiek Onderzoek (*Universal Periodic Review*, UPR) van de VN-Mensenrechtenraad. In het kader van de Mensenrechtenraad volgt Vlaanderen in het bijzonder de status van haar drie partnerlanden Zuid-Afrika, Malawi en Mozambique op.

De UPR is een mechanisme van wederzijdse toetsing, waarbij de situatie van de mensenrechten in alle 192 lidstaten van de VN worden onderzocht binnen een cyclus van vier jaar. De draagwijdte van het onderzoek betreft het Handvest van de Verenigde Naties, de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, de internationale mensenrechtenverdragen waarbij de lidstaat in kwestie verdragspartij is en de vrijwillig onderschreven verplichtingen en engagementen door deze lidstaat.

Ook voor het Vlaamse binnenlandse beleid is in eerste instantie het UPR van belang. De rechten van de mens, zoals zij zijn opgenomen in een aantal internationale overeenkomsten en in de Grondwet, vormen immers een kader dat de uitoefening van de Vlaamse bevoegdheden tegelijkertijd afbakt (door grenzen te stellen op het ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van de burgers) en richting geeft (door doelen te stellen die het beleid dient na te streven).

Op 2 mei 2011 was het de beurt aan België om haar palmares te verdedigen in Genève. Aan de basis van deze zitting ligt een zelfevaluatie van België, een rapport van de mensenrechtencomités en een rapport van belanghebbenden. Deze zitting wordt binnen België via intrafederaal overleg voorbereid, zodat Vlaanderen en de andere gemeenschappen en gewesten het Belgische standpunt mee kunnen beïnvloeden en zich kunnen voorbereiden op eventuele vragen en aanbevelingen die raken aan hun eigen bevoegdheden. Een evenwichtig samengestelde Belgische delegatie neemt vervolgens de verdediging en vertolking van de standpunten op zich.

Conclusie

Het Vlaamse multilaterale beleid dekt een hele lading. Naast de betrokkenheid binnen het Belgische kader onderhoudt Vlaanderen ook directe relaties met een reeks multilaterale instellingen, hoofdzakelijk gevestigd in New York, Parijs en Genève. Voor wat de relaties met Geneefse organisaties betreft vormt het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking, de aandacht voor opkomende economieën en het

belang van mensenrechten een rode draad. Door gebruik te maken van samenwerkingsovereenkomsten, een eigen diplomatieke vertegenwoordiging en financiering van projecten, programma's en organisaties geeft de Vlaamse overheid vorm aan deze samenwerking en draagt ze bij aan de internationale agenda. Binnen deze samenwerking worden thematische en geografische accenten gelegd. Dit moet toelaten de Vlaamse middelen zo efficiënt en effectief mogelijk in te zetten. Waar mogelijk zet Vlaanderen ook technische expertise in. Met deze aanpak is Vlaanderen vaak complementair aan het multilaterale beleid van de federale overheid.

Vlaanderen groeit in haar multilaterale samenwerking en baseert zich op zijn ervaringen om zijn aanpak verder te structureren, te integreren en toe te spitsen op zowel het halen van Vlaamse als internationale doelstellingen. Met bijkomende inzet van middelen, zowel menselijke als financiële, zal de Vlaamse overheid in de toekomst kunnen komen tot een volwaardige multilaterale strategie.

Noten

- 1 Julie Bynens is Vertegenwoordiger van de Vlaamse Regering bij de multilaterale organisaties in Genève.
- 2 De Vlaamse Regering, *Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving 2009-2014*, 15 juli 2009.
- 3 Het Departement internationaal Vlaanderen, *Beleidsnota Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking 2009-2014*.
- 4 De Vlaamse overheid beschikt over een Vlaams Vertegenwoordiger in Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Duitsland, Oostenrijk (tevens geaccrediteerd bij Hongarije, Tsjechische Republiek, Slowakije, Slovenië), Polen (tevens geaccrediteerd bij de Baltische staten), Spanje, Zuid-Afrika, de Verenigde Staten (New York), binnen de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU en bij de multilaterale organisaties in Genève.
- 5 Departement internationaal Vlaanderen, *Het Vlaamse ODA-rapport 2010, ontwikkelingsrelevante uitgaven van de Vlaamse overheid in 2010*.
- 6 Vlaamse Overheid, *Besluit van de Vlaamse Regering over de subsidiëring van stages bij internationale organisaties*, 18 februari 2011.
- 7 Framework agreement for cooperation between the Flemish Government (Belgium) and the International Labour Organization (ILO). Goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 17 december 2010.
- 8 Partnership agreement between the joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS) and the Flemish Government 2010-2014. Goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 17 december 2010.
- 9 UNAIDS Second Independent Evaluation 2002-2008, Final Report (http://data.unaids.org/pub/BaseDocument/2009/20091002_sie_final_report_en.pdf).



De EU, België, Vlaanderen en de VN: Donorcoördinatie op het terrein: de rol van de Europese Unie in Tanzania en Zambia

door Sarah DELPUTTE¹

Inleiding

Sinds de jaren '90 en vooral sinds de Verklaring van Parijs² concentreert de internationale hulpagenda zich op de effectiviteit en efficiëntie van ontwikkelingshulp. Een van de leidende principes die hierin naar voor wordt geschoven is donorcoördinatie. Binnen Europa werd dit principe concreet uitgewerkt in een reeks beleidsdocumenten, waarvan de Europese Consensus inzake Ontwikkeling (2005), de EU-Gedragscode inzake Complementariteit en Taakverdeling in het Ontwikkelingsbeleid (2007) en het Operationele Kader inzake Doeltreffendheid van Ontwikkelingshulp (2009) de leidraad vormen. Het discours rond de Europese initiatieven toont dat de EU voor zichzelf een leidende rol ziet weggelegd in de realisatie van meer en betere internationale hulp.³ De eerste analyses van de implementatie van de Europese strategie zijn echter eerder negatief.⁴

In het kader van dit debat over de rol van de EU in donorcoördinatie, vallen twee problemen op die betrekking hebben op de ambiguïteit van de EU als ontwikkelingsactor. Ten eerste speelt de EU een unieke dubbele rol, eigen aan de specificiteit van de Europese constructie.⁵ De EU is een volwaardige op zichzelf staande internationale donor met expertise in een aantal voorkeursdomeinen, maar steeds meer wordt gesteld dat haar belangrijkste toegevoegde waarde ligt in haar vermogen om het hulpbeleid van de lidstaten te coördineren en te harmoniseren. Deze 'federaliserende' rol tussen de instellingen en de lidstaten van de EU inzake ontwikkelingssamenwerking is echter niet zonder kritiek. Ten tweede is er de onduidelijke verhouding tussen de identiteit of het zelfbeeld van de EU en haar externe perceptie.⁶ De EU profileert zich internationaal als een ontwikkelingsvriendelijke en toonaangevende donor en de beleidsagenda rond coördinatie en taakverdeling beoogt een verdere versterking van deze identiteit: de EU is niet alleen de grootste donor, ze ambieert ook de 'meest kwalitatieve' of 'meest efficiënte' te zijn. Totnogtoe is er echter weinig geweten over hoe de rol van de EU in ontwikkelingslanden gepercipieerd wordt. Wordt de specifieke meerwaarde van de EU als coördinatieorgaan wel als dusdanig erkend?

De volgende paragrafen verkennen deze ambiguïteit door te kijken naar de rol van de EU in Zambia en Tanzania. Ze geven de bevindingen weer van een exploratief veldonderzoek⁷ gebaseerd op 35 semi-structureerde interviews met vertegenwoordigers van EU en niet-EU hulpagentschappen, de nationale overheid en de civiele maatschappij. De resultaten tonen aan dat de EU vooral gezien wordt als een belangrijke donor, maar niet als een geloofwaardig coördinatieorgaan. De toegevoegde waarde van EU-coördinatie op het terrein en de specifieke rol van de Europese Commissie als coördinator blijven voorlopig dus nog sterk betwist.

De internationale agenda rond donorcoördinatie

Sinds eind jaren '90, maar vooral na de Internationale Conferentie van de VN inzake ontwikkelingsfinanciering in Monterrey (2002), kwam er een groeiend besef onder de donorgemeenschap dat fragmentatie en proliferatie van hulpdonoren en -kanalen grote kosten met zich meebrengen en een nadelige invloed hebben op de impact van hulp. Het grote en toenemende aantal donoren – elk met hun eigen prioriteiten en praktijken –, zorgt voor duplicatie en een enorme last voor de administraties van zowel donoren als ontwikkelingslanden. Enkel de hulpbudgetten verhogen zou niet voldoende zijn om de levensstandaard in ontwikkelingslanden te verbeteren, hulp zou voortaan ook veel efficiënter ingezet moeten worden. De nieuwe internationale agenda zou dan ook steeds meer focussen op hulpefficiëntie, waarbij betere coördinatie gehanteerd wordt als een van de leidende strategieën.⁸ Op een aantal opeenvolgende *High Level Forums on Aid Effectiveness*⁹ werden internationale principes vastgelegd en opgevolgd om deze nieuwe consensus te realiseren. De Verklaring van Parijs (2005) vormt daarbij de hoeksteen en is de meest expliciete overeenkomst tussen donoren en ontvangende landen om hulp beter te coördineren en af te stemmen op de nationale ontwikkelingsstrategieën. Eind 2011 vindt het vierde *High Level Forum* plaats in Busan. Er zal een balans opgemaakt worden van de vooruitgang die de donoren al dan niet gemaakt hebben sinds 2008, maar er zal ook een



nieuw kader uitgestippeld worden om de kwaliteit van hulp verder te verbeteren met het oog op het bereiken van de VN-Millenniumdoelstellingen in 2015.

Coördinatie: een containerbegrip?

Een van de grote uitdagingen voor de realisatie van beter gecoördineerde hulp is het vinden van een consensus over de betekenis van het begrip zelf. Er ontbreekt een universeel aanvaarde definitie en zelfs in beleidsdocumenten worden termen als coördinatie, harmonisatie en afstemming door elkaar gebruikt of slechts vaag gedefinieerd. De EU-documenten vormen hierin zeker geen uitzondering. Coördinatie is echter een vlag die vele ladingen dekt en de inhoud varieert sterk inzake de samenstelling, diepte en niveau van de coördinatieoefening. Op die manier kunnen donoren het concept volgens eigen goeddunken interpreteren en naleven, hetgeen de uiteindelijke doelstelling – namelijk meer effectieve hulp – uiteraard niet ten goede komt.

Coördinatie kan duiden op onderlinge afstemming tussen donoren maar kan ook verwijzen naar afstemming van donoren op het beleid van het ontvangende land. Coördinatie kan starten bij een loutere uitwisseling van informatie, maar kan ook refereren naar een taakverdeling gebaseerd op complementariteit en de comparatieve voordelen van elke donor. Er kan een gemeenschappelijk kader uitgewerkt worden waarin donoren doelstellingen en actierreinen delen en tenslotte kan er ook gestreefd worden naar een echt geharmoniseerd donorbeleid waarbij alle donoren eenzelfde strategie, implementatie- en beoordelingsmechanismen hanteren. Een gelijkaardige categorisering is het onderscheid tussen coördinatie van brede doelstellingen, beleidscoördinatie en operationele coördinatie.¹⁰ In dit artikel wordt vooral gekeken naar het laatste niveau, namelijk de coördinatie op het terrein.

De Verklaring van Parijs spreekt vooral over harmonisatie, wat in het algemeen begrepen wordt als samenwerking tussen donoren om de efficiëntie van de hulpaflevering te verbeteren.

De initiële focus lag op het harmoniseren van regels en procedures en op het ontwikkelen van nieuwe instrumenten die het poolen van middelen beogen¹¹, maar de laatste jaren is de focus verschoven naar *division of labour*, taakverdeling, waarbij donoren hun hulp concentreren in domeinen en landen waar ze de grootste meerwaarde hebben en de activiteiten van

andere donoren aanvullen.¹² Deze strategie gaat doorgaans gepaard met gedelegeerde samenwerking, waarbij een donor, de *lead donor*, de autoriteit krijgt van een of meerdere andere donor(en), *silent partner(s)* of delegerende donor(en), om te handelen in diens naam.¹³

Coördinatie in het EU-ontwikkelingsbeleid

Reeds bij het begin van het Europese integratieproces discussieerden de lidstaten over de mogelijkheid van een gemeenschappelijk ontwikkelingsbeleid, maar door onenigheid en weerstand van de nationale regeringen en hulpadministraties was het van meet af aan duidelijk dat volledige integratie niet mogelijk zou zijn. Er werd wel besloten om een Europees Ontwikkelingsfonds op te richten, waarbij de lidstaten geld voor ontwikkelingssamenwerking naar het gemeenschapsniveau overbrachten.

Pas met het Verdrag van Maastricht (1992) werd de basis gelegd voor een Europees ontwikkelingsbeleid. Voortaan zou ontwikkelingssamenwerking een gedeelde bevoegdheid worden van de EU en de lidstaten.¹⁴ Er werd echter niet specifiek vastgelegd wie wat zou doen. Het subsidiariteitsprincipe bepaalt immers dat de EU slechts handelt daar waar ze doeltreffender is dan op nationaal, regionaal of lokaal niveau. Het Verdrag legde wel enkele kernprincipes vast, namelijk complementariteit, coördinatie en coherentie (de zogenaamde drie C's). Na Maastricht lanceerde de Commissie verschillende initiatieven om deze nieuw verworven rol uit te werken, maar in het algemeen bleven de lidstaten weigerachtig staan tegenover een transfer van hun soevereiniteit in het hulpbeleid naar het EU-niveau. Het gebrek aan coördinatie en complementariteit beperkte hierdoor niet alleen de doeltreffendheid van de hulp, maar volgens sommige waarnemers ook de impact van de EU op het internationale toneel.

De verhoogde internationale aandacht voor donorcoördinatie vormde dan ook een uitgelezen kans voor de EU om haar coördinerende rol te verdiepen en versterken en zich tevens te profileren als een verantwoordelijke globale actor die het leiderschap opneemt in de nieuwe hulpagenda. Sinds 2000, en zeker na de Europese Consensus over Ontwikkeling (2005), spreken waarnemers over een 'nieuw seizoen' in de Europese ontwikkelingssamenwerking¹⁵; Ook de OESO-DAC¹⁶ ziet de Europese consensus als een belangrijk strategisch succes, vooral omdat ze de



dubbele rol van de EU en de meerwaarde van de 'federaliserende' functie benadrukt. In een pas gepubliceerde communicatie¹⁷ bevestigt de Europese Commissie nogmaals deze rol: "de EU is een leidende kracht geweest in de inspanningen voor een betere levensstandaard in ontwikkelingslanden. Toen de wereldleiders het voorbije najaar samenkwamen in New York voor de VN-Top over de Millenniumdoelstellingen, heeft de EU actief de internationale consensus inzake verenigde actie gepromoot".

EU-strategie

De EU-strategie om de kwaliteit van internationale hulp te verbeteren bestaat uit twee pijlers.¹⁸ Enerzijds wil ze een leidende rol nemen in de implementatie van de Parijs-agenda. Dit gaat gepaard met vragen over de rol van de EU in multilaterale coördinatie: neemt de EU een leiderschapsrol aan en hoe verhoudt ze zich tegenover andere grote spelers zoals de Wereldbank, de Verenigde Naties of de Verenigde Staten en andere coördinatiefora? Anderzijds moeten de engagementen uit de Europese visie op donorcoördinatie, uitgewerkt in de Europese Consensus en de daaropvolgende raadsconclusies, geïmplementeerd worden. De Verklaring van Parijs bevat geen indicatoren voor taakverdeling, noch een strategie om de verantwoordelijkheden onder donoren te verdelen. Waarnemers zagen de EU dan ook als een "vruchtbare grond voor het toepassen van en een test voor nieuwe concepten als complementariteit dankzij haar ervaring met de supranationale modus operandi".¹⁹ De EU-Gedragscode inzake Complementariteit en Taakverdeling in het Ontwikkelingsbeleid (2007) legt operationele maar vrijwillige principes vast voor complementariteit onder EU donoren. De essentie is dat EU-donoren zich engageren om te focussen op maximum drie sectoren per land, in domeinen waar ze de grootste meerwaarde kunnen brengen, met een maximum van vijf EU-donoren per sector. Sinds 2008 implementeert de EU het *Fast Track Initiative on Division of Labour and Complementarity*, dat jaarlijks geëvalueerd wordt.

De dubbele rol van de EU: perspectieven van het terrein

Kunnen we eigenlijk wel spreken van een 'nieuw seizoen' in het Europees ontwikkelingsbeleid? Er bestaat nu een brede gemeenschappelijke visie op EU-ontwikkelingsbeleid, maar hoe wordt die geoperationaliseerd? Wordt de dubbele rol van de EU erkend en

zien de lidstaten een meerwaarde in de federaliserende rol van de Commissie? De beleidsinitiatieven van de EU werden internationaal enthousiast ontvangen en een toonaangevende rol lijkt weggelegd voor de EU in de realisatie van meer efficiënte internationale hulp. De EU zou zelfs kunnen dienen als "een motor voor donorwijde werkverdeling, dankzij haar unieke positie in het hulpsysteem".²⁰ De eerste evaluaties die peilen naar EU-coördinatie op het terrein wijzen echter op ernstige problemen. Hieronder vatten we de resultaten samen van een exploratief onderzoek naar de gepercipieerde EU-coördinatie op het terrein in Tanzania en Zambia. Beide landen ontvangen hulp van een groot aantal donoren en worden aanzien als *best practices* inzake donorcoördinatie. Er zijn verschillende coördinatiefora operationeel, wat het interessant maakt om de specifieke meerwaarde van de EU te onderzoeken. Zo hebben alle traditionele bilaterale en multilaterale donoren er een *Joint Assistance Strategy* getekend en nemen ze deel in donorwijde coördinatieplatforms. Daarnaast implementeert de EU in beide landen het *Fast-Track Initiative on Division of Labour*. De *Nordic Plus*-donoren²¹ worden er geleid door hun afzonderlijke 'complementariteitsprincipes' en tot slot coördineren donoren die budgetsteun geven ook nog eens in de *Poverty Reduction Budget Support* donorgroep.

The EU als donor: groot en toegewijd ... maar een kampioen van technocratisering

Zowel in Tanzania als in Zambia wordt de Europese Commissie unaniem gezien als één van de belangrijkste donoren. De grootte van haar budget vormt meteen ook haar sterkste kracht op het terrein. Maar ook de meerwaarde van EU-hulp wordt erkend. De Commissie wordt gezien als een eerder technische donor die meer focust op sociaal-economische dan op politieke kwesties en ze wordt vooral erkend als belangrijkste donor in de infrastructuursector. Daarnaast wordt ze ook gezien als een donor die toegewijd is aan de internationale agenda rond *aid effectiveness*. Ze wordt beschouwd als een actieve deelnemer in de donorwijde coördinatieplatforms en vooral de inspanningen inzake budgetsteun dragen bij tot het beeld van een geëngageerde donor.

De keerzijde van het verhaal is dat de Commissie gezien wordt als een technocratische donor die gebukt gaat onder een zeer zware bureaucratie. Deze eigenschap kan zowel positief als negatief geïnterpreteerd worden. Enerzijds stelden overheidsvertegen-



woordigers dat, in tegenstelling tot de lidstaten, de Commissie minder onderworpen is aan politieke en economische trends: ze is “de enige Europese donor die zich een onafhankelijke en onpartijdige aanpak kan veroorloven”. Vooral in het huidige klimaat van economische crisis en een ideologische ruk naar rechts zou de Commissie meer in staat zijn om geëngageerd te blijven dan de lidstaten. De Commissie wordt dan ook beschreven als een ‘onpartijdige donor’, of zelfs als een ‘secretariaat’ dat geen nationale belangen vertegenwoordigt. Anderzijds verwijzen bilaterale donoren regelmatig naar het gebrek aan flexibiliteit en de grote bestedingsdruk. In dit perspectief wordt de EU gezien als een ‘kampioen van de technocratisering’ die de zaken liever uit de politieke sfeer houdt.

De EU als coördinator: onzichtbaar, ongeschikt of ... onbestaand?

Terwijl de Commissie zelf gezien wordt als een donor die toegewijd is aan de implementatie van de internationale verbintenissen rond hulpeffectiviteit, lijkt haar eigen coördinerende rol veel minder ontwikkeld. In het algemeen zijn er weinig aanwijzingen die een ‘Europese aanpak’ in ontwikkelingssamenwerking op het terrein onthullen. Ontwikkelingssamenwerking is nog steeds een gedeelde bevoegdheid en de verschillen in aanpak en zelfs het wantrouwen tussen de lidstaten, vooral tussen Noordelijke en Zuidelijke donoren, lijken nog meer zichtbaar te zijn op het terrein. De EU wordt niet erkend als een geschikt coördinatieplatform en in de donorwijd coördinatiefora handelt de Commissie vooral net zo als elke andere donor. Deze bevindingen staan in schril contrast met de retoriek over de federaliserende rol en gecoördineerde Europese aanpak alsook met de verwachtingen die de internationale donorgemeenschap had van de EU. We maken hieronder onderscheid tussen de (1) rol van de EU in de multilaterale coördinatie platforms en (2) de EU-coördinatie.²²

Ten eerste, hoewel er een algemene indruk heerst dat de EU-delegaties actieve deelnemers zijn in de donorwijd coördinatieplatforms, fungeren die niet als een drijfkracht voor meer EU-coördinatie. De donorgroepen zijn niet beperkt tot EU-donoren (zoals Noorwegen en Canada) en niet alle EU-donoren nemen deel. De EU-delegaties spelen dus geen andere rol dan andere geëngageerde donoren zoals de *Nordic Plus* landen, ze zijn eigenlijk “net als elke andere donor die zich inzet in de donorfora”. Bovendien wordt de EU in deze fora niet gezien als een lei-

dende kracht. In theorie hangt de rol van elke donor af van haar eigen comparatieve voordeel. De werkverdeling is dan ook georganiseerd op een sectorale of thematische basis, waarbij elke sector geleid wordt door een of meerdere *leads*. Volgens dit principe kan elke donor dus een ‘leider’ zijn, hoewel sommige donoren in een betere positie zitten om deze rol op zich te nemen. De sectoren en thema’s waarin de toegevoegde waarde van de Commissie erkend wordt, komen overeen met de sectoren waarin ze een leiderschapsrol opneemt. In Tanzania leidt de Commissie de donorgroepen rond infrastructuur en budgetsteun en in Zambia de sectorgroepen rond transport en macro-economie. Vooral inzake budgetsteun erkennen de meeste waarnemers de mobiliserende rol die de Commissie gespeeld heeft voor andere donoren.

Ten tweede proberen EU-delegaties in toenemende mate meer EU-coördinatie te bewerkstelligen op het terrein. De meest zichtbare vorm daarvan zijn vergaderingen waarbij informatie wordt uitgewisseld. In Zambia zien noch vertegenwoordigers van de EU noch externen de EU echter als een levensvatbaar coördinatieplatform. Er is niet zoiets als een ‘eerste ronde onder EU-donoren’. De *Heads of Cooperation* komen niet op regelmatige basis samen, hoewel verschillende waarnemers te kennen gaven dat de EU-delegatie erg ambitieus is om meer EU samenwerking te ontwikkelen. Begin 2011 werd een werkgroep opgestart die de meerwaarde van EU-coördinatie moet nagaan maar in het algemeen stonden de vertegenwoordigers eerder pessimistisch of op zijn minst twijfelachtig tegenover de oprichting van een interne EU consultatiestructuur, wegens ‘tijdverlies’ en ‘weinig zinvol’. De dagelijkse coördinatie vindt immers reeds plaats in de donorgroep: “we streven er niet naar om met één stem te spreken op EU niveau, we willen met één stem spreken op sectoraal niveau”. Bovendien evolueren de donoren op verschillende snelheden. De hulpeffectiviteitsagenda en gelijkgestemdheid lijkt een grotere factor te zijn die gemeenschappelijke inspanningen bepaalt. In Tanzania vinden er wel reeds vergaderingen plaats tussen de *Heads of Cooperation* en deze hebben een redelijk duidelijke agenda. EU-coördinatie is hier dus al iets sterker geëvolueerd, maar toch wordt de perceptie gedeeld dat de EU niet het belangrijkste coördinatieplatform is.

Een tweede vorm van EU-coördinatie op het terrein is Europese taakverdeling. Het *EU Fast-Track Initiative on Division of Labour* wordt internationaal beschouwd als een goed model voor donorcoördinatie. Nochtans wordt de meerwaarde amper erkend in Tanzania en Zambia. Op zich worden de bijkomende



EU-engagementen inzake taakverdeling wel geapprecieerd, omdat die de idee van coördinatie vertalen naar de praktijk, vooruitgang evalueren en coördinatie op de agenda houden. Het is echter onduidelijk of dit ook daadwerkelijk tot bijkomende inspanningen leidt. Uiteindelijk blijven de bilaterale agenda's de beslissingen rond hulpallocatie bepalen. Bovendien wordt taakverdeling gezien als iets wat onlosmakelijk verbonden is aan het proces van de *Joint Assistance Strategy*. Vooral in Zambia leken EU-vertegenwoordigers de beweegredenen voor het EU-initiatief niet te vatten omdat het min of meer parallel loopt met een reeds bestaand proces. Anders dan de EU-retoriek wordt het *Fast Track Initiative* niet gezien als een motor voor donorcoördinatie, maar veeleer als een voorbeeld van de EU als een 'volger' die munt slaat uit wat al overeengekomen was onder alle donoren: "de EU kwam aanzetten met hetzelfde idee, maar gaf het een andere naam". Het symboliseert dat de EU 'gezien wil worden' en 'iets beter wil ontwikkelen dan de anderen'. Hoewel het *Fast Track Initiative* internationaal voorgesteld wordt als een symbool voor het engagement en het leiderschap van de EU, wordt in de EU dus sterk in vraag gesteld of het initiatief de EU wel toelaat om als 'protagonist' te handelen. Het proces lijkt eerder een *best practice* op papier, terwijl resultaten op het terrein onzichtbaar blijven.

Een derde domein waar de EU een meerwaarde zou kunnen hebben is inzake gedelegeerde samenwerking. Echter, deze samenwerking vindt al plaats op bilaterale basis, opnieuw tussen meer gelijkgestemde donoren, wat in de praktijk vooral neerkomt op *Nordic Plus*-initiatieven. Immers, om tot dergelijke overeenkomst te komen is vertrouwen een noodzakelijke voorwaarde en ondanks de Europese Consensus bestaan er binnen de EU nog steeds uiteenlopende visies op ontwikkelingssamenwerking. Gedelegeerde samenwerking is dus meer vanzelfsprekend voor gelijkgestemde donoren, die niet noodzakelijk lid zijn van de EU.

Conclusie

In dit artikel werd nagegaan hoe de dubbele rol van de EU in Zambia en Tanzania gepercipieerd wordt en poogt aldus bij te dragen tot het debat over de ambiguïteit van de EU als ontwikkelingsactor. Terwijl de Commissie wel erkend wordt als een grote donor met een specifieke meerwaarde, vooral in de infrastructuursector en inzake budgetsteun, lijkt haar coördinerende rol veel minder ontwikkeld. In beide landen worden de EU-delegaties erkend als actieve

en ambitieuze eenheden die gebrand zijn op meer EU-coördinatie. Vooral in de context van het *EU Fast Track Initiative* en het opzetten van een overlegstructuur tussen de *Heads of Cooperation* wordt dit nagestreefd. De lidstaten beschouwen deze initiatieven echter als overbodig, met nauwelijks een meerwaarde tegenover de bestaande coördinatieprocessen. Totnogtoe hebben de ambities van de Commissie in Tanzania en Zambia nog tot weinig overtuigende resultaten geleid.

Verschillende factoren kunnen de matige prestaties van de EU als coördinatiemechanisme verklaren. Enerzijds zijn er factoren die iedere coördinatieoefening bemoeilijken, of ze nu plaats vinden onder EU-vlag of niet.²³ Denk hierbij maar aan het gebrek aan steun voor het coördinatieproces van de regering en de administratie van het partnerland in kwestie. Of aan het aantal leden van de coördinatieoefening, hoe meer actoren betrokken zijn, hoe moeilijker het immers wordt om overeen te komen. Ook timing speelt een cruciale rol. Zo zal het proces meer kans op slagen hebben wanneer het geïnitieerd wordt op het moment dat het partnerland een nieuwe nationale of sectorale ontwikkelingsstrategie formuleert. Bovendien zullen de aard van de relaties en de mate van vertrouwen tussen de donorgemeenschap en de regering ook de uitkomst mee bepalen. Een andere soort factoren heeft vooral te maken met (een gebrek aan) politieke wil. Zo zullen donoren moeilijk aantrekkelijke sectoren verlaten. Veel hoofdsteden vragen hun delegaties om geëngageerd te blijven in bepaalde sectoren omwille van belangen, politieke invloed of het imago van de donor. Donoren staan eerder weigerachtig tegenover het delegeren van hun portfolio aan andere donoren, uit angst om hun zichtbaarheid en invloed te verliezen. Daarnaast zijn er ook meer bureaucratische hindernissen zoals de verschillende planningcycli in de donoradministraties die implementatie van een taakverdeling vertragen. Ook de mate waarin donoren autoriteit delegeren naar de agentschappen op het terrein zal coördinatie en taakverdeling bepalen.

Daarnaast zijn er ook EU-specifieke factoren.²⁴ Zoals gesteld verwachten sommige waarnemers dat de EU als motor zou kunnen dienen voor de realisatie van betere donorcoördinatie, dankzij haar ervaring met de supranationale *modus operandi*. Daarnaast heeft de EU grote administratieve hervormingen achter de rug en concentreert ze zich de laatste jaren op "een meer proactieve en strategische Europese visie over ontwikkelingssamenwerking".²⁵ De bevindingen uit Tanzania en Zambia wijzen echter op bijkomende problemen voor EU-coördinatie. Coördinatie onder



EU-vlag ligt duidelijk gevoeliger bij EU-donoren dan coördinatie in andere fora. Een eerste voor zichzelf sprekende verklaring is dat het EU-beleid ter promotie van een meer gecoördineerde EU-aanpak simpelweg te laat kwam. Zowel in Tanzania als in Zambia werd de weg naar meer coördinatie geplaveid door *Nordic Plus*-landen, nog voor de Europese consensus en de opvolgende Raadsconclusies aangenomen waren. Niet de EU, maar de *Nordic Plus*-landen worden gezien als de beslissende drijfkracht voor de vertaling van wat op internationaal niveau overeengekomen was naar concrete actie op het terrein. Deze initiatieven zijn vervolgens uitgegroeid tot een inclusief proces waaraan de meeste OECD-DAC donoren deelnemen. Een meer fundamentele verklaring is echter dat de lidstaten de meerwaarde van EU-coördinatie op het terrein niet erkennen. De vrijwillige donorgroepen en het *Nordic Plus*-verband worden aanzien als veelbelovende en meer legitieme alternatieven. EU-coördinatie zou een overbodige parallelle structuur creëren. Bovendien wordt de Commissie, ondanks de vele hervormingen, nog steeds ervaren als een inflexibele en bureaucratische entiteit²⁶, gehinderd door interne processen en een tekort aan financiële, intellectuele en menselijke middelen.

De rol van de EU-delegaties in EU-coördinatie op het terrein is dus nog zeer onduidelijk. Ze proberen actief meer coördinatie te promoten maar de agent-schappen van de lidstaten kijken voorlopig argwanend toe. Dit weerspiegelt het feit dat de EU nog geen gemeenschappelijk standpunt gevonden heeft over de rolverdeling in de implementatie van een Europese aanpak van ontwikkelingssamenwerking. Zo lang dit niet uitgeklaard is en geschraagd wordt door politieke steun uit de lidstaten, lijkt het erg waarschijnlijk dat de Commissie veeleer een donor blijft dan een coördinator. Maar het coördinatieproces is uiteraard complex en nog steeds vrij recent. Het vergt dus ook tijd voor concrete resultaten zichtbaar worden. Bovendien is het nog te vroeg om de invloed van de Europese Dienst voor Extern Optreden te evalueren. Desalniettemin zijn er voorlopig weinig aanwijzingen zijn dat de oprichting van de Dienst zal gepaard gaan met meer formele bewegingsruimte voor de delegaties in de coördinatie van hulp.

Noten

1 Sarah Delputte is als onderzoekster verbonden aan het Centrum voor EU-Studies van de Universiteit Gent. Dit artikel werd geschreven met steun van een VLIR-VLADOC doctoraatsbeurs.

- 2 De Verklaring van Parijs werd aangenomen op 2 maart 2005 tijdens het tweede *High Level Forum on Aid Effectiveness* georganiseerd door het Comité Ontwikkelingssamenwerking van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO-DAC).
- 3 Zie bijvoorbeeld EUROPESE COMMISSIE, "EU Aid: Delivering more, better and faster", COM (2006), Brussel, 2006; EUROPESE COMMISSIE, "Enhancing EU Accountability on Financing for Development towards the EU Official Development Assistance Peer Review", COM (2011) 218, Brussel, 2011; http://ec.europa.eu/europeaid/how/ensure-aid-effectiveness/global-level_en.htm.
- 4 C. BUE, *La politique de développement de l'Union Européenne. Construction et projection de l'Europe par le Sud*, Paris, Institut d'Etudes Politiques, 2010; P. ENGEL & N. KEIJZER, "Donor harmonisation and the EU. In risk of a two-speed Europe", *Development + Cooperation*, Bonn, InWent, 2008; N. KEIJZER, "How will the EU Code of Conduct be conducted? Opportunities and obstacles for European Division of Labour in development cooperation", WECA Briefing Note, Brussel, ECDPM & ActionAid, 2008.
- 5 J. ORBIE & H. VERSLUYS, "The European Union's International Development Policy: Leading and Benevolent?", in J. ORBIE, *Europe's Global Role: External Policies of the European Union*, Aldershot, Ashgate, 2008, 67-90.
- 6 S. LUCARELLI & L. FIORAMONTI, *External Perceptions of the European Union as a Global Actor*, Oxon, Routledge, 2010, 233 p.
- 7 S. DELPUTTE, "The role of the EC in donor coordination on the ground: perceptions from Tanzania and Zambia", niet-gepubliceerde paper voorbereid voor de *Workshop on Unpacking Aid Effectiveness: Examining Donor Dynamics*, Londen, London School of Economics and Political Science, 2011.
- 8 Zie D. CASSIMON, N. HOLVOET, N. MOLENAERS & R. RENARD, *Ontwikkelingssamenwerking in de steigers*, Brussel, Politea, 2009, 164 p.
- 9 De OECD organiseerde reeds drie *High Level Forums on Aid Effectiveness* waar de internationale donorgemeenschap, ontwikkelingslanden en civiele maatschappij organisaties internationale principes vastlegden en opvolgden om hulpprocesen doeltreffender te maken. Het eerste Forum werd georganiseerd in Rome (2003), gevolgd door Parijs (2005) en Accra (2008). Het volgende Forum zal plaatsvinden in Busan (2011).
- 10 B. PENH, S. MEDINA & L. BEHREND, *Donor Coordination: Strategies and Perspectives*, Washington, USAID, 2004.
- 11 Zoals budgetsteun, *programme based approaches, pooled funding arrangements en joint country plans*.
- 12 N.-S. SCHULZ, "International Division of Labour: A Test Case for the Partnership Paradigm", FRIDE Working paper 79, Madrid, 2009.
- 13 In Zambia financiert Noorwegen de landbouwsector bijvoorbeeld via Nederland, terwijl Noorwegen de actieve partner is in de Noors-Nederlandse steun aan de Rekenkamer.
- 14 Ook in het Verdrag van Lissabon blijft het ontwikkelingsbeleid een gedeelde bevoegdheid (Art. 208).
- 15 M. CARBONE, *The European Union and International Development. The politics of foreign aid*, Oxon, Routledge, 2007.
- 16 Het Comité Ontwikkelingssamenwerking van de OESO is een internationaal forum dat de belangrijkste bilaterale donoren (en de EU) samenbrengt om internationale standaarden inzake ontwikkelingssamenwerking vast te leggen en op te volgen. De Wereldbank, het IMF en UNDP nemen deel als waarnemers. Zie http://www.oecd.org/document/1/0,3746,en_2649_33721_46662849_1_1_1_1,00.html.
- 17 EUROPESE COMMISSIE, 2011, *op. cit.*
- 18 EUROPESE COMMISSIE, 2006, *op. cit.*
- 19 N.-S. SCHULZ, "Division of labour among European donors:



- allotting the pie or committing to effectiveness?”, FRIDE Comment, Madrid, 2007.
- 20 H. MURLE, “Towards a Division of Labour in European Development Cooperation: Operational Options”, DIE/GDI, Bonn, 2007.
 - 21 Denemarken, Finland, Noorwegen, Zweden, Ierland, Nederland en het VK. Deze landen worden ook wel de *Like-minded countries* genoemd omdat ze dezelfde consensus rond hulp delen. In het algemeen stelt deze consensus dat hulp moet verdeeld worden op basis van de noden van het ontvangende land.
 - 22 F. SODERBAUM & P. STALGREN, “The Interplay between EU Member States and the EU: The Case of Development Cooperation in East and Southern Africa”, paper voorgedragen op de GARNET EU in International Affairs Conference, Brussel, 2008.
 - 23 Zie EUROPESE COMMISSIE, “Division of Labour among donors: an approach to harmonization”, Input Paper for the Evaluation of the Paris Declaration, Brussel, 2009; A. ROGERSON & P. DE RENZIO, “Power to consumers? A bottom-up approach to aid reform”, ODI Opinions, Londen, 2005; N.-S. SCHULZ, 2007, *op. cit.*; J. SUNDEWALL *et al.*, “Stakeholder perceptions of aid coordination implementation in the Zambian health sector”, *Health Policy* 2010, 95, 122-128.
 - 24 Zie P. ENGEL, “Coördinatie en Complementariteit in de Europese Unie: waar staan we?”, Brussel, ECDPM, 2006; D. KAUFFMAN, “Aid Effectiveness and Governance: The Good, the Bad and the Ugly”, Washington, World Bank Institute, 2009; N.-S. SCHULZ, 2007, *op. cit.*; M. CARBONE, “The European Union, Good Governance and Aid Coordination”, *Third World Quarterly* 2010, 31, 13-29.
 - 25 OECD-DAC, *DAC Peer Review of the European Community*, Paris, OECD, 2007.
 - 26 Ook in vergelijking met andere multilaterale donoren zoals de Wereldbank.

In de kijker:

De Algemene Vergadering en mensenrechten: een blik op de werkzaamheden van de Derde Commissie

door Veronique JOOSTEN¹

Wanneer de woorden Verenigde Naties (hierna: VN) en mensenrechten vallen, wordt vrijwel automatisch de associatie gemaakt met de Mensenrechtenraad (of: de Raad) die in Genève zetelt. Hoewel de Raad een centrale rol bekleedt in het VN-mensenrechtenbeleid, behoort de bevordering en bescherming van de mensenrechten niet tot het voorbehouden domein van de Mensenrechtenraad. Ook de Algemene Vergadering speelt een niet onbeduidende rol inzake mensenrechten. De voorliggende bijdrage illustreert deze rol van de Algemene Vergadering aan de hand van een bespreking van de werkzaamheden van haar Derde Commissie tijdens de lopende 65ste sessie van de Algemene Vergadering zonder te willen komen tot een exhaustieve oplijsting van de resoluties die werden aangenomen.²



UN photo # 459387, 21 december 2010, New York, de Algemene Vergadering beraadslaagt over het rapport van de Derde Commissie

De Algemene Vergadering en mensenrechten

Mensenrechten zijn van meet af een prioritair aandachtspunt geweest – en gebleven – voor de VN. In het VN-Handvest neemt de bevordering van de eerbied voor de mensenrechten een belangrijke plaats in. In de preambule van het VN-Handvest heet het dat de volken van de VN vastbesloten zijn hun vertrouwen “in de fundamentele rechten van de mens, in de waardigheid en waarde van de menselijke persoon, in gelijke rechten voor mannen en vrouwen te bevestigen” en “sociale vooruitgang en hogere levensstandaarden in grotere vrijheid te bevorderen”.

Artikel 1 van het Handvest vermeldt onder de doelstellingen van de VN: “internationale samenwerking tot stand te brengen ... bij het bevorderen en stimuleren van eerbied voor de rechten van de mens en voor fundamentele vrijheden voor allen, zonder onderscheid naar ras, geslacht, taal of godsdienst”. Artikel 55 herhaalt deze doelstelling, terwijl artikel 56 uitdrukkelijk stelt dat ook “alle Leden zich gezamenlijk en afzonderlijk verbinden op te treden in samenwerking met de Organisatie ter verwezenlijking van de in artikel 55 genoemde doeleinden”.

Ten slotte kent het Handvest aan verschillende VN-organen specifieke bevoegdheden toe. Hierbij werd de Algemene Vergadering niet vergeten, want artikel 13 leest als volgt: “De Algemene Vergadering geeft opdracht tot het verrichten van studies en doet aanbevelingen gericht op ... het medewerken aan de verwezenlijking van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden voor allen ...”. In tegenstelling tot de Raad die slechts 47 leden telt, verzamelt de Algemene Vergadering alle 192 leden van de VN.³ Elk lid heeft één stem.⁴

De Derde Commissie

Om zijn werkzaamheden in goede banen te leiden heeft de Algemene Vergadering zich georganiseerd in zes vaste Commissies. Het is de Derde Commissie ofwel de Commissie voor sociale, humanitaire en culturele zaken die zich over mensenrechtenvraagstukken buigt.⁵ Mensenrechtenkwesties vormen slechts één van de onderwerpen die aan bod komen in de debatten die worden gevoerd en de resoluties die worden aangenomen. Afgelopen najaar kwam de Derde Commissie van 4 oktober tot en met 26 november 2010 bijeen onder voorzitterschap van Kameroen.

Resoluties

De hoofdactiviteit van de Algemene Vergadering bestaat uit het opstellen en aannemen van resoluties. Deze resoluties zijn niet bindend of afdwingbaar, maar zij zijn van politiek belang, zeker wanneer zij de steun van alle lidstaten genieten. In dat geval worden zij immers zonder stemming ofwel bij consensus aangenomen. Dergelijke consensusresoluties vormen een belangrijke bouwsteen bij de totstandkoming van internationaal gewoonterecht. De naleving of uitvoering van resoluties van de Algemene Vergadering – alsook van de Mensenrechtenraad – hangt in essentie af van de politiek wil van de lidstaten.⁶

Thematische resoluties

Hierna volgt – bij wijze van voorbeeld – een kleine greep uit de veelheid aan resoluties die de Algemene Vergadering over een bepaalde bevolkingsgroep of thema aanneemt.

☐ Kinderrechten

De EU en de groep van Latijns-Amerikaanse en Caribische landen (GRULAC) neemt al geruime tijd alternerend en in nauwe onderlinge samenwerking het initiatief voor een resolutie gewijd aan kinderrechten. Het betrof telkens zeer omvangrijke zogenaamde ‘omnibus’ resoluties, wat voor de nodige kritiek zorgde. Om tegemoet te komen aan deze kritiek besloten de initiatiefnemers in 2009 om de resolutie te stroomlijnen en elk jaar voor een focusthema te kiezen. Het eerste focusthema was de participatie van kinderen en hun recht om gehoord te worden. Een andere positieve ontwikkeling in 2009 was het feit dat de Verenigde Staten – ongetwijfeld dankzij de regeringswissel – voor het eerst in acht jaar niet voor een stemming over de kinderrechtenresolutie vroeg, maar zich aansloot bij de consensus. Tijdens de 65ste sessie deed de Verenigde Staten zelfs beter door de resolutie, die ditmaal *early childhood* als focusthema had, te co-sponsoren.

☐ Vrouwenrechten

Een andere klassieker is een resolutie over geweld tegen vrouwen waarvan Frankrijk en Nederland de initiatiefnemers zijn. Hoewel de resolutie uiteindelijk bij consensus werd aangenomen was er onenigheid over het concept ‘traditionele waarden’, waarvan mensenrechtenvoorvechters vrezen dat het kan worden aangewend om mensenrechtenschendingen te rechtvaardigen. Sinds 2008 bevat de resolutie over



geweld tegen vrouwen een paragraaf die verwijst naar de noodzaak van staten *“to refrain from invoking any custom, traditional or religious consideration to avoid their obligations to end discrimination against women”*. Deze paragraaf, die in 2008 bij consensus werd toegevoegd aan de resolutie, werd nu – gelukkig – tevergeefs ter discussie gesteld. Een nieuwigheid die vermelding verdient, is dat werd besloten om de resolutie niet meer elk jaar in te dienen, maar elke twee jaar.

□ Standrechtelijke executies

Naast resoluties over bepaalde categorieën van personen, zoals kinderen, vrouwen, maar ook inheemse volkeren of mensenrechtenverdedigers, neemt de Derde Commissie eveneens resoluties aan over specifieke mensenrechten of over bepaalde kwalijke fenomenen. Een voorbeeld van het laatste type resolutie is de tweejaarlijkse resolutie over standrechtelijke executies, die regelmatig voor de nodige controverse zorgt. Tijdens de 65ste sessie was het niet anders. Opmerkelijk is dat de commotie niet zozeer het fenomeen van standrechtelijke executies betrof, maar wel de bescherming tegen deze vorm van executies van een specifieke categorie van personen, waar men in VN-middens naar verwijst als LGBT. Deze afkorting staat voor *lesbian, gay, bisexual and transgender*-personen en omvat dus de niet-heteroseksuele gemeenschap. Bescherming en, of erkenning van de rechten van LGBT wordt regelmatig bekomen door verwijzingen naar seksuele geaardheid of genderidentiteit op te nemen in relevante resoluties. Zo ook in de resolutie over standrechtelijke executies. Sinds 1999 bevat deze resolutie, op aanraden van de toenmalige speciale rapporteur voor standrechtelijke executies, een paragraaf die verwijst naar meer dan 15 groepen die kwetsbaar zijn voor standrechtelijke executies. De resolutie was zo de enige VN-tekst waar lidstaten formeel hun verantwoordelijkheid erkenden om discriminatie op basis van seksuele geaardheid te voorkomen. Dit was blijkbaar een doorn in het oog van conservatieve krachten binnen het VN-lidmaatschap. De Afrikaanse groep diende een amendement in waarbij de gebruikelijke formulering *“any discriminatory reason, including sexual orientation”* werd vervangen door *“discriminatory reasons on any basis”*. De expliciete verwijzing naar seksuele geaardheid kwam hierdoor te vervallen. Het schrappen van deze expliciete referentie zou de valse indruk wekken dat de Algemene Vergadering bereid zou zijn om een oogje dicht te knijpen wanneer mensen worden gedood omwille van hun al dan niet vermeende seksuele geaardheid. Helaas genoot dit amendement de steun van een kleine meerderheid van 79 lidstaten, terwijl

70 lidstaten tegen stemden en 17 landen zich onthielden.

□ Doodstraf⁷

Een kwestie nauw verwant aan die van standrechtelijke executies is die van de doodstraf. Eerlijkheidshalve dient vermeld te worden dat de afschaffing van de doodstraf – nog – niet deel uitmaakt van het internationaal gewoonterecht. Wel wint de idee van de afschaffing van de doodstraf almaar meer terrein sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog. Eerst werd de doodstraf aan een aantal beperkingen onderworpen. Daarna kwamen een aantal specifieke internationaalrechtelijke instrumenten tot stand die in de gedeeltelijke of gehele afschaffing van de doodstraf voorzien, zoals het Tweede Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten.

Na jaren van stilzwijgen, staat de doodstraf sinds het midden van de jaren 2000 terug op de agenda van de Algemene Vergadering. Na twee resoluties over de doodstraf in de jaren '70, liepen latere initiatieven in de jaren '90 in de Algemene Vergadering telkens af met een sisser. Op een bijeenkomst in de marge van de Algemene Vergadering besloten 101 landen eind september 2007 onder impuls van de EU een crossregionale *task force* te vormen om een moratorium na te streven en een resolutie op te stellen. Tien co-auteurs uit vijf regio's schreven een ontwerp-resolutie die een oproep bevat aan de landen die nog de doodstraf toepassen om een moratorium op executies in te stellen met het oog op de afschaffing van de doodstraf. Terwijl 130 van de 192 landen de doodstraf al in feite of bij wet hebben afgeschaft, haalde de resolutie toch maar een nipte meerderheid van 99 ja-stemmen. Dit zijn juist twee stemmen meer dan het vereiste minimum van 97 op 192 stemmen. De tegenstanders zagen in de resolutie een inbreuk op hun soevereiniteit en een poging van de EU om haar waarden op te leggen. Maar de tegenstanders haalden deze keer hun slag niet thuis. De Algemene Vergadering slaagde er voor het eerst in drie decennia in om een resolutie aan te nemen die de afschaffing van de doodstraf beoogt.⁸

Een nieuwe inhoudelijke resolutie in 2010 – voorafgegaan door een louter procedurele resolutie in 2008 – bevestigde dat de Algemene Vergadering zich over de kwestie van de doodstraf zal blijven buigen. Naast een hernieuwing van de oproep tot de invoering van een moratorium op het gebruik van de doodstraf en van de oproep om de internationale standaarden te respecteren indien de doodstraf toch nog wordt toe-



gepast, vraagt de Algemene Vergadering ook aan lidstaten om informatie beschikbaar te maken over hun gebruik van de doodstraf. Dit is belangrijk omdat in een aantal landen, zoals China en Iran, de doodstraf wordt toegepast in een mist van geheimzinnigheid. De onderhandelingen over de resolutie vonden niet alleen in een minder gespannen sfeer plaats, maar de resolutie genoot ook meer steun met 109 ja-stemmen tegenover 41 nee-stemmen en 35 onthoudingen.

□ Vrijheid van godsdienst en vrijheid van meningsuiting

Verschillende visies over de concepten belasting van godsdiensten en vrijheid van meningsuiting bij Westerse landen enerzijds en moslimlanden anderzijds komen duidelijk tot uiting in de Algemene Vergadering door het bestaan van twee rivaliserende resoluties. Aan de ene kant nam de Algemene Vergadering op initiatief van de EU opnieuw bij consensus een resolutie aan over religieuze intolerantie. Aan de andere kant verloor de resolutie van de OIC over de strijd tegen belasting van godsdiensten (*Combating defamation of religions*) opnieuw terrein met slechts 79 ja-stemmen en 67 nee-stemmen. Dit komt neer op een verkleining van de marge van 19 naar 12 stemmen op één jaar tijd.

□ Recht op ontwikkeling

De Algemene Vergadering houdt zich niet alleen bezig met burgerlijke en politieke rechten, getuigde ondermeer de Cubaanse resolutie over het recht op ontwikkeling. Helaas genoot deze resolutie geen consensus omwille van het Cubaanse vasthouden aan nieuwe taal in de resolutie die een bindende internationale standaard inzake het recht op ontwikkeling suggereert. Dit gaat voor de meeste Westerse landen een brug te ver, waardoor zij besloten om tegen de resolutie te stemmen of zich te onthouden.

□ Verdragsorganen

In de schoot van de VN zijn in de loop der jaren een aantal mensenrechtenverdragen tot stand gekomen, zoals het verdrag over de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, het internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, het internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, het verdrag over de uitbanning van alle vormen van discriminatie van de vrouw, het folterverdrag en het kinderrechtenverdrag.

Het toezicht op de naleving van de verplichtingen

die een staat op zich neemt door de ratificatie van één of meer van deze verdragen, is toevertrouwd aan speciaal daarvoor opgerichte toezichtorganen, ook wel 'conventionele mechanismen' of comités genoemd. Deze Comités zijn allemaal samengesteld uit een specifiek aantal onafhankelijke deskundigen die voor een bepaalde periode verkozen worden door de verdragspartijen. Elk Comité organiseert ieder jaar één of meer bijeenkomsten van twee of drie weken in Genève of New York, waar het zich buigt over de periodieke verslagen van de verdragspartijen en desgevallend over individuele klachten die het heeft ontvangen.

Elk van deze comités maakt ook het voorwerp uit van een tweejaarlijkse resolutie van de Algemene Vergadering. Zo dienden België en Slovenië tijdens de 65ste sessie een resolutie in over het Comité tegen Rassendiscriminatie, terwijl Denemarken een resolutie indiende over het Foltercomité. Het toenemend aantal ratificaties verhoogt de werklust van de Comités. Het gevolg is een aanzienlijke achterstand in de te behandelen rapporten en, of klachten. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat beide resoluties om een verhoging van de middelen verzoeken om de Comités toe te laten extra bijeenkomsten te beleggen om de achterstand weg te werken. Maar verzoeken om bijkomende middelen liggen traditioneel moeilijk bij een aantal lidstaten, zoals Japan, Rusland en het Verenigd Koninkrijk. Daarom bevatten beide resoluties eveneens een oproep aan de Secretaris-generaal om tijdens de volgende sessie te rapporteren over concrete voorstellen op maat voor een hervorming van de verdragsorganen. Dit rapport dient voorstellen te bevatten om de effectiviteit van de verdragsorganen te verhogen en suggesties om hun werklust beter te beheren.

Landenresoluties

Voor het 3de jaar op rij lagen er in de Algemene Vergadering slechts drie landenresoluties op tafel, namelijk de resoluties over de mensenrechtensituatie in Noord-Korea, in Myanmar en in Iran. Dit was in het verleden anders. Landenresoluties zijn vanouds een controversieel gegeven, zowel in de Commissie Mensenrechten en zijn opvolger, de Mensenrechtenraad, als in de Algemene Vergadering. Naast beroep op het concept van de soevereiniteit en het verwijt van dubbele standaarden, is het bestaan van het universeel periodiek onderzoek een nieuw argument dat door de tegenstanders van landenresoluties wordt gebruikt. Tegenstand komt vooral van landen uit de groep van niet-gebonden landen (NAM). De initiatiefnemers voor landenresoluties zijn dan ook Westerse landen: de EU zowel voor de resolutie over



Noord-Korea als voor de resolutie over Myanmar en Canada voor de resolutie over Iran.

□ Noord-Korea

De EU diende de resolutie over de mensenrechtensituatie in Noord-Korea samen met Japan in. Met 104 ja-stemmen tegen 18 nee-stemmen en 60 onthoudingen genoot de resolutie iets meer steun dan vorig jaar. De Algemene Vergadering drukt in deze resolutie zijn zeer ernstige bezorgdheid uit (“*express its very serious concern*”) over aanhoudende rapporten betreffende systematische, wijdverspreide en ernstige mensenrechtenschendingen, die in een specifieke oplijsting worden overlopen. Opvallend is dat de weigering van de Noord-Koreaanse regering om zich uit te spreken over de aanbevelingen die werden geformuleerd in het kader van het universeel periodiek toezicht in deze opsomming voorkomt. Uiteraard ontbrak evenmin de weigering van de regering om het mandaat van de speciale rapporteur voor de mensenrechtensituatie in Noord-Korea te erkennen en de weigering om met hem samen te werken.

□ Myanmar

Ook het EU-initiatief over de mensenrechtensituatie in Myanmar genoot iets meer steun dan het jaar voordien met 96 ja-stemmen, 28 nee-stemmen en 60 onthoudingen. Tegen de achtergrond van de eerste verkiezingen in 20 jaar die in de loop van de sessie plaatsvonden en van de bevrijding van Ang San Suu Kyi liepen de onderhandelingen over deze resolutie niet makkelijk. De resolutie bevat zowel verwijzingen naar de verkiezingen, die niet als vrij, eerlijk, transparant en inclusief konden worden beschouwd als naar de bevrijding van Aung San Suu Kyi. Ook deze resolutie verwijst naar het universeel periodiek toezicht, dat nog moet plaatsvinden, en naar de rapporten van zowel de speciale rapporteur voor de mensenrechtensituatie in Myanmar als van de speciale adviseur van de Secretaris-generaal voor Myanmar. De Algemene Vergadering dringt er op aan dat de regering positief antwoordt op de verzoeken van de speciale rapporteur om het land te bezoeken. Maar wat één van de belangrijkste aanbevelingen van deze speciale rapporteur betreft, stelt de resolutie teleur. Hoewel de speciale rapporteur, gesteund door verschillende NGO's en enkele lidstaten, de aanbeveling formuleerde aan de VN om een onderzoekscommissie op te richten teneinde beschuldigingen van oorlogsmisdaden en misdaden tegen de mensheid in Myanmar te onderzoeken, voorziet de resolutie niet in de oprichting van dergelijke commissie. Een aan-

tal sleutellanden, zoals China en Rusland, verzetten zich tegen dit idee. In plaats daarvan dringt de resolutie er bij Myanmar zelf op aan “*to undertake without further delay a full, transparent, effective, impartial and independent investigation into all reports of human rights violations, and to bring to justice those responsible in order to end impunity for human rights violations*”. De tekst vermeldt verder dat Myanmar “indien nodig” een beroep kan doen op de VN voor “bijstand”.

□ Iran

Hoewel de Canadese resolutie over de mensenrechtensituatie eveneens meer steun genoot met 80 ja-stemmen tegen 44 nee-stemmen en 57 onthoudingen, onderscheidt deze resolutie zich op twee vlakken van de andere twee landenresoluties. Ten eerste, werd er, ondanks het principiële verzet tegen landenresoluties, enkel een zogenaamde *no-action motion* ingediend tegen deze resolutie. Indien succesvol verhindert dergelijke motie een discussie in de Algemene Vergadering over de betrokken resolutie. Gelukkig werd de motie verworpen met een grote marge van maar liefst een verschil van 40 stemmen (enkel 51 landen steunden de motie terwijl 91 landen ze verwierpen). Ten tweede, bevat de resolutie enkel een verwijzing naar het rapport van de Secretaris-generaal, aangezien er voor de mensenrechtensituatie in Iran geen speciale rapporteur was aangesteld. De Algemene Vergadering vroeg de Secretaris-generaal wel voor het eerst om in maart een interimrapport voor te leggen aan de Mensenrechtenraad, die daarop besloot om over te gaan tot de aanstelling van een speciale rapporteur.

Endossering door de Algemene Vergadering

Aangezien de Derde Commissie geen autonoom VN-orgaan is, dienen de resoluties aangenomen door de Derde Commissie door de Algemene Vergadering geëndosseerd te worden. Dit gebeurt wanneer de Algemene Vergadering na afloop van de Derde Commissie in plenaire zitting vergadert. Vaak is deze endossering, zeker voor resoluties die bij consensus werden aangenomen, een routinekwestie. Bij resoluties die bij stemming worden aangenomen is echter een verschil in de stemuitslagen mogelijk. Het is dan ook kwestie van de indieners van deze resoluties om de participatiegraad van de voorstanders in de stemming te waarborgen. De endossering door de Algemene Vergadering biedt tevens de gelegenheid om tijdens de Derde Commissie ingenomen posities bij te stellen, zij het dat dit eerder uitzonderlijk gebeurt.⁹



Maar de endossering door de Algemene Vergadering werd dit jaar aangegrepen om de referentie naar seksuele geaardheid terug op te nemen in de tweejaarlijkse resolutie over standrechtelijke executies. Op 10 december, d.i. de internationale mensenrechten-dag, werd in New York in de marge van de Algemene Vergadering een evenement georganiseerd om LGBT-rechten in de kijker te zetten. Bij deze gelegenheid kondigde de Amerikaanse ambassadeur aan dat de Verenigde Staten zou trachten de verwijzing terug op te nemen door het indienen van een nieuw amendement wanneer de plenaire zitting van de Algemene Vergadering zich over de ontwerpresolutie zou buigen. De Verenigde Staten, gesteund door de EU, Canada en een aantal Latijns-Amerikaanse landen, slaagde in haar opzet. Het amendement van de Verenigde Staten werd aangenomen met 93 ja-stemmen, terwijl 55 landen tegen stemden en 27 landen zich onthielden. Terwijl de Arabische groep, een groot deel van de Afrikaanse groep, de Organisatie van de Islamitische Conferentie (OIC) en de Heilige Stoel zich uitspraken tegen het amendement, doorbraken Angola, Cape Verde, Rwanda en Zuid-Afrika de rangen binnen de Afrikaanse groep door het amendement te steunen. Ook buitengewoon was de aanwezigheid van Secretaris-generaal Ban Ki Moon op het LGBT-evenement, waar hij zich engageerde *“to speak out, at every opportunity, wherever I go ... to rally support for the decriminalisation of homosexuality everywhere in the world”*.

Slotbeschouwingen

Hoewel de oprichtingsresolutie van de Mensenrechtenraad met geen woord rept over de Derde Commissie van de Algemene Vergadering, waarvan die Raad toch een hulporgaan uitmaakt¹⁰, toont deze blik op de meest recente werkzaamheden van de

Derde Commissie op afdoende wijze de noodzaak aan van het voortbestaan van deze Commissie: terwijl de Raad slechts 47 leden telt, laat de Derde Commissie toe dat het hele VN-lidmaatschap zich kan scharen achter de bevordering en de bescherming van de mensenrechten middels het aannemen van resoluties, zij het thematische of landgerichte.

Noten

- 1 Veronique Joosten is werkzaam op de dienst mensenrechten van de Belgische Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken en is tevens wetenschappelijk medewerker aan de Faculteit Rechten van de Universiteit Antwerpen. Dit artikel geeft enkel de persoonlijke visie van de auteur weer en geenszins die van de FOD Buitenlandse Zaken.
- 2 Zie ook X., General Assembly 65th session, *Human Rights Monitor*, International Service for Human Rights, <http://www.ishr.ch>.
- 3 Artikel 9 Handvest.
- 4 Artikel 18 Handvest.
- 5 De andere commissies zijn: de Eerste Commissie, bevoegd voor ontwapening en internationale veiligheid; de Tweede Commissie, bevoegd voor economische en financiële aangelegenheden; de Vierde Commissie, bevoegd voor bijzondere politieke aangelegenheden en dekolonisatie; de Vijfde Commissie, bevoegd voor administratieve en begrotingsaangelegenheden; en de Zesde Commissie, bevoegd voor juridische aangelegenheden.
- 6 Voor meer, zie M. MAERTENS, “De Algemene Vergadering en de bevordering van de mensenrechten”, *Wereldbeeld* 2004, (3) 6.
- 7 Voor meer over de VN en de doodstraf, zie V. JOOSTEN, “De doodstraf: de lange weg naar een wereldwijde afschaffing”, in J. WOUTERS & C. RYNGAERT (eds.), *Mensenrechten. Actuele brandpunten*, Leuven, Acco, 2008, 119-133.
- 8 Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, *UN Doc. A/RES/62/149*.
- 9 Zie M. MAERTENS, “De Algemene Vergadering en de bevordering van de mensenrechten”, *Wereldbeeld* 2004, (3) 5.
- 10 Zie resolutie 60/251, OPI van de Algemene Vergadering.



OPINIE

Haïti uit de impasse via het Hope Haiti Project?

door July MOLLIN¹

Inleiding

Op 12 januari 2010 werd Port-au-Prince getroffen door een verwoestende aardbeving die het leven van meer dan 200.000 mensen opeiste en minstens 300.000 Haïtianen ernstig verwondde. Daarenboven zorgde orkaan Tomas later op het jaar voor ernstige schade en veroorzaakte de aanhoudende slechte watervoorzieningen in oktober het uitbreken van een cholera-epidemie. De gestage politieke instabiliteit, aangewakkerd door het uitstel van de tweede stemmingsronde voor de presidentsverkiezingen, deed eveneens de grond onder de voeten van de Haïtianen wegzakken. Ondanks deze tragedie blijven multinationals projecten financieren in Haïti. Zo investeert de Coca-Cola Company via het *Hope Haiti Project* meer dan zeven miljoen dollar in de mangoplantages van de plaatselijke boeren. Dergelijke investeringen door multinationals kunnen de samenlevingsheropbouw positief beïnvloeden. De heropbouw van een duurzame en zelfstandige samenleving dient echter onvermijdelijk gepaard te gaan met het *empoweren* van de bevolking.



UN Photo #47100/Logan Abassi,
Port au Prince – Haïti

le gemeenschap als een zuiver economische aangelegenheid beschouwd.² De hieruit voortvloeiende eenzijdige bestrijdingstactieken resulteerden echter in een armoedetoename. Vandaag wordt deze problematiek dan ook terecht vanuit een multidimensionaal perspectief benaderd. Zo beklemtonen onder meer de Millenniumverklaring van de Verenigde Naties (VN) en de bijbehorende Millenniumdoelstellingen het gelaagde karakter van de armoedebestrijding.³ Samen met de gewijzigde visie over de strijd tegen armoede, dook het begrip *empowerment* op binnen de internationale gemeenschap.⁴ *Empowerment* heeft als doelstelling mensen in armoede in staat te stellen meer inspraak en controle over hun eigen leven te krijgen.⁵ Doordat *empowerment* als middel in de strijd tegen armoede wordt aangewend, zal haar concrete uitwerking, berekening en verbetering eveneens op verschillende dimensies plaatsvinden. De VN probeert de mate van *empowerment* weer te geven aan de hand van zogenaamde *empowerment monitors*, die zich op drie terreinen richten: het sociale, het economische en het politieke.⁶

Onder het sociale luik wordt onder meer de scholingsgraad, de gezondheid en de mobiliteit van een bevolkingsgroep in kaart gebracht. Het economische luik gaat de ongelijke eigendomsverdeling, het bruto nationaal product en de werkloosheidsgraad na, terwijl het politieke luik ten slotte het stemgewicht en de representativiteit onderzoekt. De som van de verschillende deelresultaten vormt een weergave van de hoeveelheid *human empowerment* van een bepaalde bevolkingsgroep. Dankzij deze *empowerment monitors* kunnen verschillende gebieden met elkaar worden vergeleken en kan er een typologie worden uitgewerkt. Op het niveau van een concrete bevolkingsgroep bieden ze de mogelijkheid om voor- of achteruitgang op de voet te volgen en op de juiste manier in te grijpen.

38

Armoede als multidimensionaal gegeven, *empowerment* als multidimensionaal instrument

Tot de jaren '70 werd armoede door de internationa-

Haïti en empowerment

Tweeënzeventig procent van de bevolking in Haïti dient rond te komen met minder dan twee dollar per dag, 53 procent van de inwoners leeft op het platte-



land, vrouwen worden niet vertegenwoordigd in het parlement, etc. Voorbeelden in overvloed om aan te tonen dat Haïti op het merendeel van de terreinen van de VN-empowerment monitors achterop hinkt.⁷ De aanhoudende politieke instabiliteit heeft er daarenboven toe geleid dat de VN sinds 1990 tot op heden aanwezig is op Haïtiaans grondgebied.⁸

Ingevolge de aardbeving die het centrum van Haïti tot puin heeft herleid, werkte de Haïtiaanse overheid een *National Action Plan for Recovery and Development for Haïti* (hierna: Actieplan) uit, waarin de *Haïti Interim Commission for the Reconstruction* (HIRC) bevoegd werd gemaakt voor de implementatie van de wederopbouw.⁹ De overheid en de verschillende donoren worden in de HIRC vertegenwoordigd, maar de lokale bevolking heeft geen afgevaardigde. De wederopbouw van Haïti gebeurt bijgevolg op instructie van de overheid en de verschillende donoren, zonder dialoog met haar toekomstige inwoners.

Naast de wederopbouw staat het Actieplan in het teken van sociale, economische en institutionele veranderingen. Het sociale en meest omvangrijke luik bevat principes en doelstellingen om zowel in de basisbehoeften van de bevolking te voorzien, alsook werkgelegenheid en scholing uit te bouwen. Vanuit economisch perspectief wordt de aandacht voornamelijk gevestigd op landbouw mogelijkheden. Hiervoor dient de overheid in de nodige basisinfrastructuur, basisdiensten en juridische omkadering te voorzien. Huidige onduidelijkheden over het eigendoms- en fiscaal regime vormen een rem voor buitenlandse investeerders. Op institutioneel gebied ten slotte, wil het Actieplan de getroffen overheidsautoriteiten zo snel mogelijk vervangen. Tevens wordt er naar gestreefd om het staatsapparaat af te slanken en tegelijkertijd tot een meer gedecentraliseerd bestuur te komen. Via deze laatste doelstelling hoopt het Actieplan tot een werkelijke *civil society* te komen.

Op papier zal het Actieplan Haïti beter doen scoren op de VN-empowerment monitors. Het is echter de vraag in hoeverre de overheid de lokale bevolking inspraak kan en zal geven bij de concretisering van haar sociale, economische en institutionele plannen. Het is niet ondenkbaar dat financiële en internationale belangen zullen prevaleren op de belangen van de Haïtiaanse burgers, zeker gelet op de politieke instabiliteit en de internationale economische afhankelijkheid van het land.¹⁰

Hope Haïti Project en empowerment

Het *Hope Haïti Project* heeft als doelstelling 25.000 Haïtiaanse boeren aan het werk te zetten door een

vijfjarige samenwerking op te starten tussen publieke, private en non-profit actoren: de overheid, de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank, de Coca-Cola Company en TechnoServe. De publiek-private samenwerking wordt geleid door de Coca-Cola Company.¹¹ Het is betreurenswaardig dat de overheid niet in staat is het voortouw te nemen in de economische uitbouw van het land. Vooralsnog vallen de belangen van een multinational immers niet samen met de belangen van een ontwikkelingsland. Uiteraard willen de Haïtianen dat de economische activiteit wordt hervat. Het valt echter te betwijfelen of de spelregels van een multinational de plaatselijke bevolking werkelijk ten goede zullen komen.

De concrete implementatie van het project gebeurt door TechnoServe, in overleg met de lokale organisaties en de overheid. Sinds 1986 probeert deze niet-gouvernementele organisatie met succes ontwikkelingsgebieden met economisch potentieel te transformeren in economisch rendabele gebieden, om zo de lokale bevolking uit de armoede te halen.¹² TechnoServe zal de Haïtiaanse landbouwers, inclusief vrouwen, bijstaan bij de uitbouw van de mangoplantages en helpen toegang tot kredieten te verlenen. Door de plaatselijke bevolking actief te betrekken en bedrijven en industrieën uit te bouwen, streeft TechnoServe ernaar het leven van de bevolking in armoede te transformeren in een leven zonder armoede.¹³

Conclusie

Empowerment is sinds enkele decennia een sleutelement in de strijd tegen armoede. Het is er op gericht de bevolking voldoende inspraak te bieden zodat deze als volwaardige partner in het ontwikkelingsproces kan worden betrokken. Net zoals de strijd tegen armoede zelf, dient dit principe binnen elk beleidsdomein in acht genomen te worden.

Haïti ervaart nog steeds de naweeën van de aardbeving. Momenteel zijn de fundamentele infrastructuur en de basisvoorzieningen onvoldoende hersteld, zodat alle financiële middelen en materiële hulp nu nog hiervoor worden aangewend. In deze fase wordt de bevolking genegeerd. De overheid dient, uiterlijk van zodra deze basisvoorzieningen zijn heropgebouwd en de bevolking voldoende is hersteld, samen met de verschillende donoren en de internationale gemeenschap in te zetten op de participatie van de plaatselijke bevolking. Het Actieplan dat de Haïtiaanse overheid naar aanleiding van de aardbeving heeft opgesteld, somt de algemene principes op om de bevol-



king onder meer van een woning, verzorging, scholing, werk, veiligheid en participatie te voorzien. Het is echter de vraag hoe deze principes omgezet zullen worden. Zolang er politieke onrust heerst, dreigen duurzame acties op het institutionele en sociale vlak uit te blijven.

Momenteel is de overheid niet in staat om haar eigen nationale economische belangen te behartigen. Zo staat aan het hoofd van het *Hope Haiti Project* de Coca-Cola Company en niet de Republiek van Haïti. Toch is het project een stap in de goede richting. Bij de implementering, onder leiding van TechnoServe, wordt de betrokkenheid van de plaatselijke bevolking verzekerd. Deze NGO bezit een ruime expertise en heeft reeds verschillende succesvolle projecten op haar conto. Samenwerkingsverbanden tussen de publiek-private sector en de non-profit sector kunnen tot succes leiden, indien er een evenwichtige machtsverhouding tussen de verschillende actoren wordt bereikt en de doelgroep voldoende wordt betrokken. De bevolking van de ontwikkelingslanden, zoals in Haïti, dienen zich nog al te vaak tevreden te stellen met een precaire onderhandelingspositie.

Noten

- 1 July Mollin is onderzoekster aan de Vrije Universiteit Brussel. Ze is lid van de vakgroep Staats- en Bestuursrecht.

- 2 M. NOWAK, "A Human Rights Approach to Poverty" in M. SCHEININ & M. SUSKI (eds.), *Human rights in development, yearbook 2002: empowerment, participation, accountability and non-discrimination: operationalising a human rights-based approach to development*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2005, 17-35.
- 3 Zie: www.unmillenniumproject.org/reports/fullreport.htm.
- 4 De VN hanteren deze notie voornamelijk in verband met genderkwesties, zie o.m. de *Guidelines on Women's Empowerment for the UN Resident Coordination System*, www.un.org/popin/unfpa/taskforce/guide/iatfwemp.gdl.html.
- 5 Definitie Wereldbank: "Empowerment is the expansion of assets and capabilities of poor people to participate in, negotiate with, influence, control and hold accountable institutions that affect their lives." Zie D. NARAYAN, *Empowerment and poverty reduction: a sourcebook*, Washington, The World Bank, 2005, xviii.
- 6 Zie: www.undp.org.np.
- 7 Zie: www.stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=121&IF_Language=eng&BR_Country=3320&BR_Region=40520.
- 8 De *United Nations Stabilization Mission in Haiti* (MINUSTAH) kreeg het mandaat van de VN-Veiligheidsraad om de stabiliteit in het land te herstellen. De MINUSTAH volgt sinds 1 juni 2004 de *Multinational Interim Force in Haiti* op: www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/background.shtml#.
- 9 Zie: www.haiticonference.org/Haiti_Action_Plan_ENG.pdf.
- 10 Zie: www.refugeesinternational.org/policy/field-report/haiti-ground.
- 11 Zie: www.thecoca-colacompany.com, trefwoord: press.
- 12 Zie: www.technoserve.org/work-impact/success-stories.
- 13 Zie: www.technoserve.org/who-we-are/our-approach.html.

Actualiteit:

Libië en het Midden-Oosten: over naar de Europese Unie

door Sven Biscop¹

40



UN Photo #466627/OCHA/David Ohana, *Refugees from Libya Queue for Food at Tunisia Transit Camp*

Tussenkomen in Libië is geen evidentie. De opdracht is verre van risicoloos en de uitkomst is nog niet zeker. Maar helaas was er geen andere uitweg meer. De Europese Unie (EU) kan het zich aan haar grenzen geen burgeroorlog veroorloven.

De EU heeft vitale belangen op het spel staan in de regio die ze officieel haar 'Nabuurship' noemt: onze burens op het Europese vasteland en het hele Middellandse Zeebekken, van Turkije tot Marokko. Handelsroutes, energiebevoorrading, beheersbare migratie, om de meest evidente te noemen. Anderzijds heeft de EU, als een distinctieve actor die een op waarden gebaseerd buitenlands beleid voert, ook een



morele verantwoordelijkheid tot bescherming van burgers tegen geweld.

Is de EU ook een strategische actor, zoals de Europese Veiligheidsstrategie van 2003 stelt? Dit wil zeggen, een actor die strategische prioriteiten stelt, de middelen verwerft om die na te streven en die vooral ook de politieke wil toont om ze waar te maken. Als de EU ook maar enige pretentie heeft in die zin, moet ze minstens in haar onmiddellijke omgeving zelf haar vitale belangen verzekeren en tegelijk haar morele verantwoordelijkheid opnemen. Daarom moest Europa in Libië zeker tussenkomen, terwijl het dat inderdaad in sommige andere regio's misschien minder snel zou doen. Het is dan ook logisch dat de Verenigde Staten nu eens niet de leiding neemt. Brussel is veel meer betrokken dan Washington.

Jammer genoeg tonen de lidstaten van de EU zich weinig eensgezind, ten minste wat de militaire operaties betreft. Daardoor kunnen die helaas niet onder de vlag van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) uitgevoerd worden en zijn er ook strubbelingen over het gebruik van de NAVO. Maar de EU zal hoe dan ook terug op de voorgrond moeten treden. Immers, of de troepen nu onder EU- of NAVO-vlag of door een *ad hoc* coalitie ontplooid worden: ons omvattend lange termijn beleid ten aanzien van Libië en de regio zullen we via de EU moeten bepalen.

Het ontbreekt de EU eigenlijk niet aan strategieën voor het Middellandse Zeegebied. Alleen hebben we het zogenaamde Europees Nabuurschapsbeleid nooit uitgevoerd zoals we het nochtans zelf bedoeld hadden. De EU heeft haar eigen op waarden gebaseerde strategie genegeerd, ten voordele van korte termijn, maar helaas ook kortzichtige, *Realpolitik*.

Het basisprincipe van de Europese Veiligheidsstrategie is dat echte stabiliteit alleen mogelijk is als een staat zijn burgers veiligheid, welvaart en politieke vrijheid garandeert. In de Mediterrane regio is de EU echter in een valse stabiliteit beginnen geloven. De EU (en de Verenigde Staten) hebben elk regime ondersteund dat ons beleid ten aanzien van Israël en Palestina niet verstoortte en dat met ons wou samenwerken in de strijd tegen terrorisme en illegale migratie en ons desgevallend energie wou verkopen. In ruil hebben we het binnenlands beleid van die regimes, hoe repressief ook, door de vingers gezien. De conditionaliteit waarop het Europees Nabuurschapsbeleid gebaseerd is (steun in ruil voor bevordering van de mensenrechten en de democratie) werd in praktijk zelden toegepast.

Alle waarnemers wisten dat deze stabiliteit maar schijn was. De enorme kloof tussen de *haves* en de *have-nots* zou onvermijdelijk tot een uitbarsting leiden. Alleen was het niet te voorspellen wanneer, en in welk land eerst. Interne factoren zouden altijd bepalend geweest zijn, maar hadden we het Nabuurschapsbeleid uitgevoerd zoals voorzien, dan hadden we wellicht een vreedzame transitie kunnen versnellen. Nu er een omwenteling bezig is, eerder ondanks dan dankzij de EU, hebben we weinig geloofwaardigheid.

De EU heeft nu echter de kans om beter te doen en haar strategie waar te maken. Drie strategische conclusies:

- (1) De buurlanden die al democratisch waren of die het nu worden, verdienen onze daadwerkelijke steun, vooral qua investeringen. Grootschalige publieke infrastructuurwerken kunnen duurzame economische ontwikkeling genereren, komen zeker de bevolking (en niet alleen de elite) ten goede en zijn ook in ons belang. De VN en de internationale financiële instellingen zijn de aangewezen partners. Een ernstig aanbod in deze zin zal veel meer impact hebben dan het aanbod om verkiezingen te helpen organiseren. Na enkele decennia van steun aan de lokale dictator, kan voor dat laatste moeilijk veel enthousiasme verwacht worden.
- (2) Op de regimes die autoritair blijven, moeten we vanaf nu conditionaliteit echt toepassen. Dat betekent dat we met sommige landen slechte relaties zullen hebben. De EU is bereid geweest om die prijs te betalen in de relaties met bijvoorbeeld Wit-Rusland. Het is verre van duidelijk welk voordeel het ons heeft opgeleverd om dat niet te doen ten aanzien van, bijvoorbeeld Tunesië. Slechte relaties betekent niet geen relaties. Maar waar de mensenrechten niet gerespecteerd worden, moet de EU de nodige afstand bewaren en moet ze gezien worden kritisch te staan ten opzichte van het regime. Bij gebrek aan zichtbare diplomatieke actie in het verleden en, indien nodig, het opschorten van steun en samenwerking, heeft het Nabuurschapsbeleid in het zuiden alle geloofwaardigheid verloren.
- (3) In de context van een gerevitaliseerd Nabuurschapsbeleid zijn er rode lijnen die als ze overschreden worden een sterke reactie vergen, met militaire middelen indien nodig, en altijd in partnerschap tussen beide oevers van de Middellandse Zee. De 'harde' veiligheidsdimensie is noodza-



kelijk. Investerings en democratisering maken immers weinig kans als er een burgeroorlog gaande is. Omgekeerd zijn militaire operaties echter zinloos, als ze niet deel uitmaken van een omvattende politieke strategie met een duidelijk einddoel.

De omwentelingen in onze zuidelijke buurlanden vormen een unieke kans om tot een echt partnerschap te komen. Ook al is de ervaring soms bitter en het effect aanvankelijk mogelijk gering, de EU moet

nu het voortouw nemen en haar lange termijn strategie nieuw leven in blazen.

Noot

- 1 Prof. Dr. Sven Biscop is directeur van het 'Europa in de Wereld'-programma van Egmont Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen in Brussel en doceert aan de Universiteit Gent en het Europacollege.

Actualiteit:

Militair ingrijpen van de Verenigde Naties in Ivoorkust illustreert beleidsverandering

door Steven DE POURCQ¹

Het was een ongewoon beeld. Vredestroepen van de Verenigde Naties in Ivoorkust (UNOCI) lanceerden begin april 2011 militaire aanvallen tegen militaire basissen van de voormalige president van het land, Laurent Gbagbo, die uiteindelijk leidden tot diens aanhouding. Deze actie werd door vertegenwoordigers van de Verenigde Naties (VN) gerechtvaardigd door de urgentie op het terrein, maar markeert een fundamentele politieke verschuiving, die internationaal militair ingrijpen toelaat wanneer dat nodig wordt geacht ter bescherming van burgers.

De betrokkenheid van de Verenigde Naties in Ivoorkust

42

Na een burgeroorlog tussen de regeringstroepen uit het zuiden en diverse rebellengroepen uit het noorden kwam in januari 2003 door middel van vredesonderhandelingen het akkoord van Linas-Marcoussis tot stand.

De VN stuurde een lichte politieke missie naar Ivoorkust (MINUCI). Een jaar later verving een VN-vredesoperatie (UNOCI) deze missie en een West-Afrikaanse (ECOWAS) troepenmacht, die niet voldoende duurzaam bleek. Een Franse troepenmacht (Licorne) kreeg een mandaat om UNOCI te ondersteunen.² UNOCI werd gevraagd toe te zien op het staakt-het-vuren en de bewegingen en demobilisatie van de rebellen. UNOCI moest ook instaan

voor de bescherming van VN-personeel en burgers (op grond waarvan de recente militaire acties later zouden worden gerechtvaardigd) en kreeg steeds meer taken op het vlak van de versterking van de staatsinstellingen, zoals de uitbouw van een geloofwaardig politie- en justitieapparaat.

Ondertussen vlotte het politieke proces maar moeizaam. Een regering van nationale eenheid werd gevormd op basis van het akkoord van 2003, maar na het ontslag in mei 2004 van drie ministers van de oppositie erkenden de rebellen het gezag niet meer van president Gbagbo. Na het verlopen van het ultimatum voor de ontwapening in oktober 2004 namen de regeringstroepen de wapens weer op tegen de rebellen. De situatie escaleerde toen bij bombardementen op stellingen van de rebellen negen Franse soldaten omkwamen. Het Franse leger vernietigde vervolgens ter vergelding de gehele Ivoiriaanse luchtmacht.

Door de hervatting van de vijandigheden werd door de Veiligheidsraad een wapenembargo ingesteld en aan UNOCI werd gevraagd toe te zien op de naleving ervan. Individuele sancties (visumverbod en bevrozing van tegoeden) werden uitgevaardigd tegen personen die dit embargo schenden, ernstige mensenrechtenschendingen of aantijgingen tot geweld begaan, of in het algemeen het vredesproces tegengaan. Een drietal personen werden aldus op een sanctielijst geplaatst, waaronder twee medestanders van Gbagbo en een militaire leider van de rebellen.



Naar een confrontatie tussen de Verenigde Naties en het regime van president Gbagbo

De Veiligheidsraad ondernam verwoede pogingen om uit de crisis te geraken. In talrijke resoluties heeft de Raad zijn appreciatie geuit over de diplomatieke inspanningen van vooral Afrikaanse instanties (Afrikaanse Unie en ECOWAS), en belangrijke diplomatieke inspanningen gelegitimeerd en ondersteund. Zo werden het akkoord van Accra III (juli 2004) en het akkoord van Pretoria (april 2005) geëndosseerd, en werd een Hoge Vertegenwoordiger voor de verkiezingen aangesteld.

Eind 2006 besliste de Veiligheidsraad eigenhandig om het mandaat van president Gbagbo te beperken ten voordele van eerste minister Charles Konan Banny en er werden termijnen vast gelegd voor de organisaties van verkiezingen.³ Het vredesakkoord van Ougadougou van maart 2007 week op verschillende essentiële punten af van deze (vrij verregaande) beslissingen van de Veiligheidsraad. De Raad kon uiteindelijk niet anders dan dit akkoord te aanvaarden als nieuwe referentiekader voor het vredesproces.

De presidentsverkiezingen hadden in 2005 moeten plaatsvinden, maar werden door het regime systematisch uitgesteld en vonden uiteindelijk pas plaats in november 2010. UNOCI kreeg hierbij een cruciale rol toegewezen: zij was verantwoordelijk voor de certificatie van de uitslag en de bescherming van de kandidaten. Toen de vertegenwoordiger van de VN (Choir) tegenkandidaat Ouattara uitriep als overwinnaar van de verkiezingen werd hij hierin bijgetreden door de gehele internationale gemeenschap (VN, Afrikaanse Unie en Europese Unie).



UN Photo #469647/Basile Zoma, UN Personnel Seek Refuge during Shelling by Pro-Gbagbo Forces

Maar Gbagbo gaf zich niet gewonnen en uitte bedreigingen aan het adres van de VN, die gevraagd werden het land te verlaten. Hij begon ook geweld te gebruiken tegen de VN-troepen. De Veiligheidsraad reageerde door 2.000 bijkomende troepen naar Ivoorkust te sturen.⁴ UNOCI verleende bescherming aan de internationaal erkende president Ouattara, die zijn betrekking had genomen in het Golf Hotel in Abidjan. Ondertussen begonnen troepen trouw aan Ouattara hun controle over het grondgebied te versterken.

Toen duidelijk werd dat de burgerbevolking het grote slachtoffer werd van dit nieuw oploeiende geweld, kwam een krachtig signaal van de Veiligheidsraad. Resolutie 1975 van 30 maart vroeg Gbagbo om meteen af te treden en gaf volledige steun aan UNOCI. Bijkomende sancties werden uitgevaardigd tegen president Gbagbo en zijn entourage. De Raad erkende ook de jurisdictie van het Internationale Strafhof om personen te vervolgen die grove mensenrechtenschendingen begaan hadden in Ivoorkust.

De Resolutie bevatte een expliciete verwijzing naar de 'verantwoordelijkheid te beschermen' en tegelijkertijd werd UNOCI gemandateerd om alle middelen te gebruiken om de burgerbevolking te beschermen, met inbegrip van het voorkomen van het gebruik van zware wapens. Maar dit was geen mandaatsuitbreiding, eerder een verduidelijking en aanmoediging tot een krachtige uitvoering van het bestaande mandaat voor de bescherming van burgers.



UN Photo #470029/Aristide Bodegla, Former Ivorian President Surrenders in Abidjan

UNOCI en Licorne konden op deze basis krachtig optreden tegen de Gbagbo getrouwe troepen, die in het wilde weg zware wapens waren beginnen inzetten. De operaties leidden uiteindelijk tot de aanhouding van de voormalige president. Het moet gezegd dat de ordehandhaving in de eerste plaats aan de



Ivoriaanse ordediensten werd gelaten, UNOCI met Licorne konden slechts in tweede orde tussenkomen ter ondersteuning. Maar de internationale troepenmacht speelde onmiskenbaar een cruciale rol in de uitkomst van de gevechten.

De evolutie naar een ‘verantwoordelijkheid te beschermen’

Aan het einde van de twintigste eeuw worstelde de internationale gemeenschap met het vinden van een gepast antwoord op de slachtpartijen die zich voordeden (Cambodja, Rwanda, ex-Joegoslavië, etc). Door niet te reageren werden de internationale gemeenschap en de VN in het bijzonder, een collectief falen verweten. Tegelijkertijd werd het optreden op basis van een ‘humanitair interventierecht’ door de NAVO in Kosovo door sommigen veroordeeld omdat het (oorspronkelijk) niet gelegitimeerd was door de Veiligheidsraad.

Uit deze discussie werd de notie van de *Responsibility to Protect* (R2P) geboren. De notie vervangt de idee van een interventierecht met dat van een verantwoordelijkheid van lidstaten om hun bevolking te beschermen, met een internationaal militair ingrijpen enkel wanneer landen zich manifesteren of niet in staat zijn zich te kwijten van deze verplichting. Maar bepaalde landen bleven het begrip beschouwen als een aantasting van de nationale soevereiniteit en een verdoken vorm van neokolonialisme.

Een historische stap werd gezet in 2005, toen een beperkte vorm van het begrip opgenomen werd in de slotverklaring van de VN-Wereldtop in 2005. Maar de Algemene Vergadering van de VN kon pas eind 2009 deze consensus bevestigen.⁵ De recente resoluties van de Veiligheidsraad over Libië⁶ en Ivoorkust⁷ maken nu expliciet melding van dit concept.

Conclusie

De Secretaris-generaal van de VN, Ban Ki-Moon, heeft steeds benadrukt dat het de VN niet te doen was een oorlog te beginnen tegen Gbagbo en dat de VN geen partij wenst te zijn in het conflict. De interventie was wel een direct gevolg van de weigering van Gbagbo om zijn macht op te geven en een vreedzame transitie mogelijk te maken. De burgerbevolking werd door Gbagbo en zijn aanhangers geïntimideerd met ontvoeringen, arbitraire terechtings-

en het oproepen van haat en geweld via de staatszender.

Ook voor Alain Le Roy, het hoofd van het VN-Departement Vredesoperaties (DPKO), was actie nodig om levens te redden. De beslissing om tussen te komen was volgens de VN-vertegenwoordiger zowel een morele keuze als een militaire en juridische noodzaak om een eind te maken aan de aanvallen met mortieren, raketgranaten en zware machinegeweren tegen burgers en de internationale vredesmacht.

De actie in Ivoorkust kreeg een psychologische stimulans doordat het plaatsvond tegen de achtergrond van de situatie in Libië. Door hun sterk engagement voor de bescherming van burgers konden de Westerse landen in de Veiligheidsraad Rusland en China overtuigen Resolutie 1975 (2011) over Ivoorkust te steunen en geen veto uit te spreken tegenover militaire actie in Libië. Al moet gezegd dat dit resultaat telkens kon bereikt worden door een sterke betrokkenheid van de regionale organisaties, zoals de Afrikaanse Unie en ECOWAS in het geval van Ivoorkust.

Zo kon op zijn minst tijdelijk een eind worden gemaakt aan de debatten over de vraag die de Veiligheidsraad in het verleden zo vaak verdeelde, namelijk of het humanitair interventierecht (of de *responsibility to protect*) geen dekmantel is voor Westers imperialisme. Deze evolutie toont aan dat een nieuw momentum bestaat om krachtdadig in te grijpen in de interne aangelegenheden van landen, wanneer het erop aankomt burgers te beschermen.

Noten

- 1 De auteur was jarenlang werkzaam op de dienst Verenigde Naties op het Belgische Departement Buitenlandse Zaken, en werkt nu voor de EU in de Democratische Republiek Congo.
- 2 Resolutie 1528 van de Veiligheidsraad werd aangenomen op 27 februari 2004.
- 3 Resoluties 1633 en 1721 van de Veiligheidsraad van de VN (november 2006).
- 4 Resolutie 1967 van de Veiligheidsraad werd aangenomen op 19 januari 2011.
- 5 Resolutie A/63/308 van de Algemene Vergadering van de VN (8 oktober 2009).
- 6 Resoluties 1970 en 1973 van de Veiligheidsraad (26 februari en 17 maart 2011).
- 7 Resolutie 1975 van de Veiligheidsraad (30 maart 2011).



Extra:

Speech Belgische Minister van Buitenlandse Zaken ter gelegenheid van UPR België in Mensenrechtenraad

ingeleid door *Veronique JOOSTEN*¹

Van 28 februari tot en met 25 maart vond de 16de sessie van de Mensenrechtenraad plaats. Traditioneel opent de maart sessie van de Mensenrechtenraad met een segment van hoog niveau, d.i. een ministerieel segment. Ook de Belgische Minister van Buitenlandse Zaken nam deel aan dit ministerieel segment op de openingsdag van de 16de sessie van de Mensenrechtenraad. Hierna volgt de integrale tekst van zijn toespraak.



Mijnheer de Voorzitter van de Mensenrechtenraad,
Mevrouw de Hoge Commissaris,
Excellenties, dames en heren,

Mij aansluitend bij de verklaring van de Hoge Vertegenwoordiger van de Europese Unie licht ik u graag de prioriteiten toe die België voor de essentiële rol van de Mensenrechtenraad weggelegd ziet. Mijn leidraad daarbij zijn de lessen die we kunnen trekken uit de recente gebeurtenissen in de landen ten zuiden van de Middellandse Zee.

Vorig jaar benadrukte ik hier dat de Staten ten aanzien van hun burgers de belangrijkste waarborg zijn voor de naleving van de mensenrechten. Daarbij wees ik op de bijzondere verantwoordelijkheid van de landen die een plaats kregen binnen de Mensenrechtenraad. En ik herhaal: de verbintenis van alle Lidstaten van de Verenigde Naties – en van de leden van de Raad in het bijzonder – moet het niveau van verklaringen overstijgen. Zij moeten hun verbintenissen omzetten in daden en hun beloften en verplichtingen nakomen.

De hele wereld kijkt vandaag met afschuw naar de dramatische toestanden in Libië. De Algemene Vergadering heeft dit land onomstreden en met 155 stemmen verkozen tot lid van de Raad. Op dat ogenblik verzekerde het land zich volledig achter de mensenrechten te scharen en beklemtoonde het deel uit te maken van de landen die afgesloten verdragen eerbiedigen. Inderdaad, Libië is toegetreten tot de meeste internationale mensenrechtenconventies, waaronder het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten.



Maar de Libische leiders hebben hun beloften en verbintenissen verbroken. Ze beschaamden fundamenteel het vertrouwen van een groot aantal Lidstaten van de Algemene Vergadering van de VN. Wie de eigen bevolking afmaakt, huurlingen inzet om op het eigen volk te schieten en medestanders aanzet om betogers 'in hun eigen nest' aan te vallen, kan niet ongestraft blijven.

Met de goedkeuring afgelopen vrijdag van de resolutie die een internationale onderzoekscommissie naar de misdaden instelt en die de Algemene Vergadering verzoekt de schorsing van Libië uit de Raad te overwegen, traden de leden van de Raad krachtdadig op. Dit is voor de geloofwaardigheid van onze Raad een historische stap, waarover ik me verheug. België roept alle Staten van de Algemene Vergadering op zich achter dit schorsingsvoorstel te scharen. Ik verwelkom ook de resolutie die de Veiligheidsraad gisteren goedkeurde en die volkomen terechte sancties afkondigt en de verantwoordelijken voor het Internationaal Strafhof wil brengen. Deze maatregelen zijn een belangrijke stap in de strijd tegen de straffeloosheid.

Ik herinner eraan dat onze Staats- en Regeringsleiders in 2005 het beginsel van de verantwoordelijkheid om te beschermen unaniem en onherroepelijk bekrachtigden. Daarmee richtten ze zich met een belofte van hoop tot de mensheid: de belofte van een toekomst die woorden als genocide, oorlogsmisdaden, etnische zuivering en misdaden tegen de mensheid voorgoed naar de geschiedenisboeken verbant. Ze beloofden hun verantwoordelijkheden ten volle op te nemen en solidair en constructief samen te werken en elkaar wederzijds bij te staan.

De Lidstaten van de Raad moeten die verantwoordelijkheid opnemen en zich verzetten telkens de mensenrechten zwaar en systematisch met de voeten worden getreden. Ze moeten zich eerbiedig en transparant buigen over alle situaties en kwesties die de mensenrechten aanbelangen, waar ter wereld de problemen zich ook voordoen. De geloofwaardigheid van de Raad staat op het spel.

Dat de herziening van de werkmethodes van de Raad die vorig jaar in Genève van start ging, de status-quo lijkt te handhaven wekt mijn teleurstelling. Die herziening is precies noodzakelijk om beter tegemoet te komen aan de verwachtingen van de bevolking, van de burgermaatschappij en van een groot aantal Staten die de weg van de Rechtsstaat en van eerbied voor de mensenrechten verder willen bewandelen.

Uiteraard beschikt de Raad over, weliswaar onvolmaakte en beperkte, maar hoe dan ook reële middelen om zich geloofwaardiger en efficiënter op te stellen, op voorwaarde dat de politieke wil er is. Ik herinner eraan dat de Raad via de spoeddebatten en vooral via de speciale sessies, zoals die rond Ivoorkust en Libië, zijn slagkracht toont om te reageren op ernstige schendingen van de mensenrechten. Los van regionale verschillen en van uiteenlopende politieke standpunten moeten we tegemoetkomen aan de gewettigde vragen van de getroffen bevolkingsgroepen, aanslagen op de vrijheden veroordelen en verantwoordelijken ter verantwoording roepen. Onze Raad moet verder vernieuwen, nieuwe reactievormen ontwikkelen, transregionale initiatieven op het getouw zetten die de, vaak kunstmatige, verdeeldheid tussen landengroepen overstijgen.

Die herziening moet zich ook doortrekken binnen de Algemene Vergadering, vooral wat de selectiecriteria betreft voor landen die kandideren voor een zetel binnen de Raad. Ik pleit voor strengere criteria en roep op om de praktijk van de clean slates bij de verkiezing voor de Raad in vraag te stellen. Die praktijk belet overduidelijk een reëel engagement van bepaalde leden. Alle kandidaten voor de Raad zouden zich in de toekomst verplicht en beter meetbaar tot concrete vooruitgang moeten verbinden. De zaak Libië is op dat vlak een treffend voorbeeld. Het universeel periodiek onderzoek kan in dit verband een handig instrument blijken.

Mijnheer de Voorzitter, wij zijn allemaal getuige geweest van de opstand van volkeren die eisen dat



hun sociale en economische rechten werkelijkheid worden, die eerbied vragen voor hun burgerlijke en politieke rechten en vrijheid en waardigheid eisen. Die opstanden tonen aan dat volkeren - vroeg of laat - willekeur, corruptie, straffeloosheid en de aantasting van de menselijke waardigheid en van de menselijke idealen afwijzen. Zij illustreren de woorden van Benazir Bhutto: "You can imprison a man, but not an idea. You can exile a man, but not an idea. You can kill a man, but not an idea."

Deze gebeurtenissen bewijzen dat leiders die de roep van hun bevolking naast zich neerleggen, die zich door macht handhaven, die zogenaamd alternatieve waarden najagen, steeds het verzet van hun volk moeten vrezen. De legitimiteit van macht berust in de eerste plaats op de naleving van alle mensenrechten.

Ik pleit dan ook voor meer steun en begeleiding vanuit de Raad voor die landen die kiezen voor de weg van de democratie, van de rechtsstaat en van de mensenrechten.

Landen die wegens hun benadering van mensenrechten op de vingers worden getikt, doen dergelijke kritiek vaak af als inmenging in interne aangelegenheden, als politieke kunstgrepen, of nog, als daden gebaseerd op dubbele normen. We moeten alert blijven voor dergelijke argumenten want eerbied, onpartijdigheid, objectiviteit en gelijke behandeling van alle Staten vormen een absolute noodzaak voor een gemeenschappelijke uitvoering van de mensenrechten. Die argumenten mogen niet worden aangewend om het universele karakter van de mensenrechten in vraag te stellen, om de rechten en vrijheden te ontzeggen die iedereen op grond van universele verklaringen en belangrijke internationale verdragen toekomen.

Ook geweld en discriminatie op basis van geloofsovertuiging, etnische afkomst en seksuele geaardheid steken weer de kop op. Sommigen beweren zelfs dat die discriminatie terecht is. Ze verklaren dat de rechten van de mens bekrachtigd door de Verenigde Naties waarden zijn voortgekomen uit een specifieke groep landen. De recente gebeurtenissen tonen aan dat deze waarden geen exclusief recht zijn van een beperkte groep landen en dat de aspiraties om de fundamentele rechten en vrijheden uit te oefenen, wereldwijd en los van politieke systemen en economische en maatschappelijke omstandigheden, bij alle bevolkingen leven.

Tot slot tonen de gebeurtenissen aan dat binnen de geschiedenis "Nothing is written in advance nor set in stone". Regimes die stabiel en goed beschermd oogden, kunnen onder het gewicht van de eigen tegenstellingen en onder druk van het eigen volk het roer radicaal omgooien. Vooruitgang op het vlak van mensenrechten boeken kan jaren, zelfs decennia duren, maar uiteindelijk komt het erop aan dat die vooruitgang het resultaat is van zowel een interne evolutie van de gemeenschappen als het product van de verbintenissen aangegaan door de regeringen.

De verspreiding van informatie, de contacten tussen personen en de uitwisseling van ideeën kwamen door de globalisering in een stroomversnelling waardoor een beleid van censuur, van onderdrukking van de vrije meningsuiting, van de vrijheid van vergadering en vereniging steeds meer in het nauw komt.

De Staten moeten meer oog hebben voor hun burgermaatschappij en voor de pleitbezorgers van de mensenrechten. Ik pleit er dan ook voor dat de Raad de banden met niet-gouvernementele organisaties, met de academische wereld, maar ook met de Nationale Parlementen nauwer aanhaalt; zij kunnen immers bijdragen tot een doorgedreven verankering van de democratische praktijk.

Ik dank u voor uw aandacht.



Extra:

Symposium: HIV/AIDS en de impact op vrouwen

door Christine JANSSENS¹

Inleiding

Op 4 maart 2011 vond naar aanleiding van de jaarlijkse Internationale Vrouwendag het symposium 'HIV/AIDS en de impact op vrouwen' plaats in de Plantijn Hogeschool te Antwerpen. Twee lezingen, twee getuigenissen en een aangrijpende fototentoonstelling (samengesteld door fotografe Ans Brys) speelden in op de noodzaak dit actueel thema in de kijker te zetten. Een eerste lezing werd gegeven door Prof. Dr. Senator Marleen Temmerman die de wereldwijde omvang van de impact van HIV/AIDS op vrouwen toelichtte. Een tweede uiteenzetting door seksuologe Ruth Borms, werkzaam bij SENSOA, spitste de problematiek toe op België en meer specifiek op de provincie Antwerpen. Daarna ontroerden twee getuigenissen het publiek: Monique, een Congolese vrouw en sinds 1992 seropositief, en Lutgard, gehuwd met een seropositieve partner, deden beiden hun verhaal. Het symposium werd ingeleid en afgerond bij wijze van een kritische noot van Inga Verhaert, gedeputeerde voor gelijke kansen bij de Provincie Antwerpen.



De feminisering van de AIDS-epidemie (Prof. Dr. Senator Marleen Temmerman)

48

Wereldwijd zijn meer dan 33 miljoen mensen besmet met het *Human Immunodeficiency Virus* (HIV). Volgens UNAIDS-statistieken van 2009 werden er dat jaar 2,6 miljoen nieuwe besmettingen (7000 per dag) geregistreerd en overleden 1,8 miljoen mensen aan de gevolgen van HIV/AIDS. In vergelijking met cijfers uit 2000² kan een daling waargenomen worden op deze drie terreinen, te verklaren door onder meer een grotere aandacht voor preventie en een betere toegang tot aidsmedicijnen.

Een opvallende verschuiving die de laatste 10 jaar heeft plaatsgevonden, heeft betrekking op de bevolkingsgroep vatbaar voor nieuwe HIV besmettingen. Waar in 1981 voornamelijk Europese en Amerikaan-

se blanke, homoseksuele mannen tussen 30 en 40 jaar uit de middenklasse het voorwerp uitmaakten van de besmettingen, is dit vandaag niet langer het geval. In 2009 werd vastgesteld dat een nieuwe uiterst kwetsbare groep gevormd wordt door zwarte, heteroseksuele vrouwen tussen 15 en 25 jaar die in armoede leven. Prof. Dr. Temmerman illustreerde dit aan de hand van volgende voorbeelden: tienermeisjes, zowel in risicogebieden in Afrika als in de Caraïben, hebben vijf keer meer kans op HIV-infecties dan hun mannelijke leeftijdsgenoten; in Zwart-Afrika bestaat bijna 60% van de HIV-populatie uit vrouwen; 54% van de vrouwelijke bevolking in Botswana tussen 24 en 29 jaar zijn HIV-positief en AIDS is de belangrijkste doodsoorzaak bij Afro-Amerikaanse vrouwen tussen 25 en 34 jaar.

“Gender equality must be at the core of all of our actions. Together we must energize the global response to AIDS, while vigorously advancing gender equality.”

Michel Sidibé, UNAIDS Executive Director

Vier factoren verklaren de vervrouwelijking van de HIV/AIDS-epidemie. Ten eerste bestaan er cultureel bepaalde gendernormen: het is meer aanvaard voor mannen om meerdere partners te hebben, mannen huwen vaker veel jongere vrouwen, vrouwen hebben weinig toegang tot diensten en informatie met betrekking tot HIV/AIDS en hebben zelden inspraak in veilige of onveilige seks. Ten tweede worden wereldwijd tussen 15 en 60% van de vrouwen ooit slachtoffer van seksueel geweld. Een derde factor betreft het gebrek aan toegang tot onderwijs en, of de beperkte opleidingsgraad: vrouwen hebben hierdoor een beperktere kennis, minder kansen op de arbeidsmarkt en blijven dientengevolge vaker economisch afhankelijk van hun partner. Tot slot is er nog een biologi-



sche factor: sperma bevat immers meer HIV dan vaginale secreties en de vagina heeft een groter slijmvliesoppervlakte, wat de kans op besmetting aanzienlijk vergroot. De strijd tegen de HIV/AIDS-epidemie dient zich dan ook specifiek te richten op deze factoren door onder meer non-discriminatie en emancipatie te stimuleren, landen aan te sporen wetgeving tegen seksueel geweld te versterken, onderwijskansen voor meisjes te verhogen, de toegankelijkheid tot voorbehoedsmiddelen en de gezondheidszorg te verbeteren en blijvend aan wetenschappelijk onderzoek te doen. Cruciaal in het kader van deze doelstellingen is de slagzin *think globally, act locally*, waarbij het antwoord op de AIDS-epidemie aangepast moet worden aan lokale (culturele) omstandigheden.

Ter evaluatie kunnen de belangrijkste verwezenlijkingen als volgt samengevat worden: er zijn meer en betere gegevens in verband met de epidemiologie, waardoor regionale prioriteiten en interventies mogelijk zijn; preventieve maatregelen zijn gekend en worden in toenemende mate gebruikt, vooral ont-houding, gedragsverandering en condoomgebruik; het aantal aidsdoden is gedaald in gebieden waar aidsmedicijnen beschikbaar zijn (zes miljoen aidspatiënten hebben nu toegang tot behandeling); en onderzoek naar microbicide³ boekt geleidelijk aan vooruitgang. Toch staan we nog voor een grote uitdaging en moeten het preventieve luik, alsook behandeling door en toegang tot de gezondheidszorg blijvend en bijkomend versterkt worden.

HIV/AIDS in België, Provincie Antwerpen (Ruth Borms)

In België werden van 1986 tot 2009 23.438 HIV besmettingen geregistreerd, waarbij in dit laatste jaartal 1.135 nieuwe besmettingen (3,1 per dag) werden vastgesteld.

In haar presentatie maakte Ruth Borms eerst een onderscheid volgens nationaliteit (niet te verwarren met afkomst) gevolgd door één op basis van geslacht. Waar in de jaren '80 voornamelijk niet-Belgen dragers van het virus waren, valt op dat sinds 2007 het aantal besmette Belgen en niet-Belgen sterk naar elkaar is toegegroeid. Bij seropositieve Belgen zijn 12% vrouwen en 88% mannen besmet, respectievelijk hoofdzakelijk ten gevolge van hetero- en homo- of biseksueel contact; bij seropositieve niet-Belgen zijn 48,4% vrouwen en 51,6% mannen besmet, beide hoofdzakelijk door heteroseksuele contacten. Gelijkaardige resultaten zijn terug te vinden voor de pro-

vincie Antwerpen. Gedurende de laatste jaren werden in stijgende mate nieuwe besmettingen bij vrouwen geregistreerd, waarbij het merendeel van de vrouwen een niet-Belgische nationaliteit hadden.⁴ Naast de redenen voor vervrouwelijking van de epidemie, aangehaald door Prof. Dr. Marleen Temmerman, kan in België een bijkomende factor worden waargenomen, namelijk de lage risico-inschatting.

In België wordt de HIV/AIDS-epidemie nog steeds beschouwd als 'een ver van mijn bed show'. Wanneer iemand dan toch besmet geraakt, concentreren de bezorgdheden zich dan ook op specifieke domeinen, zoals de angst om zijn of haar omgeving te infecteren met HIV, de vrees voor stigma's, discriminatie en isolatie, het dilemma of je zou vertellen of je seropositief bent (*disclosure dilemma*) en de problematiek van een kindwens. SENSOA probeert vrouwen (en mannen) bij te staan om deze zorgen weg te werken door informatie te verspreiden, lotgenoten met elkaar in contact te brengen, preventie op scholen te verzorgen, etc. Toch benadrukte Ruth Borms het belang van grotere bewustwording van de HIV/AIDS-problematiek en de blijvende aandacht voor preventie.

Getuigenissen

Twee sterke vrouwen deden, vanuit een verschillend perspectief, hun verhaal. Het doel van hun getuigenissen was van tweeërlei aard: enerzijds wilden zij aantonen dat iedereen met HIV/AIDS geconfronteerd kan worden, anderzijds dat het leven verder gaat, zelfs na besmetting.

Monique, al bijna 19 jaar besmet, stelde dat als er 20 jaar geleden zoveel preventie en aandacht voor de gevaren van HIV/AIDS was geweest, zij dan waarschijnlijk niet besmet zou zijn geraakt. Ze concludeerde dat als je tegenwoordig de voorzorgsmaatregelen naast je neerlegt, je een stommitieit begaat. Toch erkende ze de complicaties van de realiteit en het bestaan van (voornamelijk culturele) obstakels. In Congo bekleden vrouwen nog steeds een ondergeschikte positie, waardoor een vrouw niet kan weigeren om seksueel contact te hebben met haar man, zelfs indien er vermoedens bestaan dat deze laatste vreemdgaat. Daarnaast bepalen het baren van kinderen en het geven van borstvoeding mee haar status (ook al vermoedt of weet ze dat ze seropositief is), is er een grote godsdienstige invloed (AIDS wordt beschouwd als een straf van God) en bestaan er nog heel wat misverstanden en fabels (er wordt verteld



dat aidsmedicijnen vergif zouden bevatten om seropositieve mensen uit te roeien). Mede om de kennis van de lokale bevolking te vergroten zet Monique zich al 15 jaar actief in voor de strijd tegen HIV/AIDS in Congo.

Lutgard, zelf niet besmet, is gehuwd met een seropositieve man. Zij vertelde het aandachtige publiek wat de impact van HIV/AIDS op haar leven is geweest. Na 28 jaar huwelijk liep haar relatie op de klippen. Haar echtgenoot is toen een nieuwe relatie aangegaan, die niet heeft standgehouden. Toen hij nadien teruggekeerde naar zijn vrouw bleek hij HIV-positief. Lutgard stond voor een zeer moeilijke beslissing, daar ze zowel opnieuw aan hun relatie zou moeten werken, als leren omgaan met een met HIV-besmet persoon. Zeven jaar later heeft ze nog steeds geen spijt van haar beslissing en zet ook zij zich actief in – als vrijwilliger bij SENSOA – in de strijd tegen HIV/AIDS.

Tot slot

Een opvallende oorzaak van de vervrouwelijking van de HIV/AIDS-epidemie wordt verklaard door de schrijnende ongelijkheid tussen mannen en vrouwen. Naast biologische factoren, maken gebrekkige scholingskansen, armoede, beperkte toegang tot de

gezondheidszorg, seksueel geweld, alsook – specifiek voor België – de lage risico-inschatting vrouwen kwetsbaarder voor HIV/AIDS. De preventiemaatregelen moeten bijgevolg aangepast worden aan deze nieuwe evolutie. Daarnaast haalde Antwerps gedeputeerde Inga Verhaert aan dat er in België tevens een probleem van coördinatie bestaat. Onduidelikheden over wie waarvoor en wanneer bevoegd is, staan preventie en hulp in de weg, waardoor het doel gemist wordt: de bestrijding van de vervrouwelijking en HIV/AIDS in het algemeen.

Noten

- 1 Christine Janssens is vorser aan de Faculteit Recht en Criminologie van de Vrije Universiteit Brussel (VUB), alsook lid van de vakgroep internationaal recht (IERE) en van de onderzoeksgroep *Fundamental Rights and Constitutionalism* (FRC) aan de VUB.
- 2 In 2000 waren 36 miljoen mensen besmet met HIV, waarvan 5,3 miljoen nieuwe besmettingen werden geregistreerd en 3 miljoen mensen aan de gevolgen van HIV/AIDS overleden. Zie UNAIDS, *Global Summary of HIV/AIDS Epidemic*, december 2000.
- 3 In juli 2010 werd Tenofovir ontdekt, een vaginale gel die de kans op HIV besmetting met 39% vermindert.
- 4 Drie vierde van de niet-Belgische vrouwen waren Subsaharaanse Afrikaanse migranten.

Extra:

Stage lopen bij de VN: droom of mogelijkheid? Hulp van de Vlaamse Gemeenschap?

door Ria HEREMANS¹

50

Vele studenten en recent afgestudeerden uit de meest diverse richtingen dromen van een baan bij een van de vele VN-instellingen, wat geen evidentie is. De criteria voor tewerkstelling bij deze internationale multiculturele intergouvernementele organisatie zijn complex, de mogelijkheden beperkt en de weg lang.

Informatie over VN-tewerkstellingsmogelijkheden kan gevonden worden op de webpagina <http://careers.un.org> en voor de VN-programma's, -fondsen en -gespecialiseerde organisaties op <http://icsc.un.org/job> links. Geïnteresseerden kunnen ook terecht op de website van het Regionaal VN-Informatiecentrum te Brussel, www.unric.org.

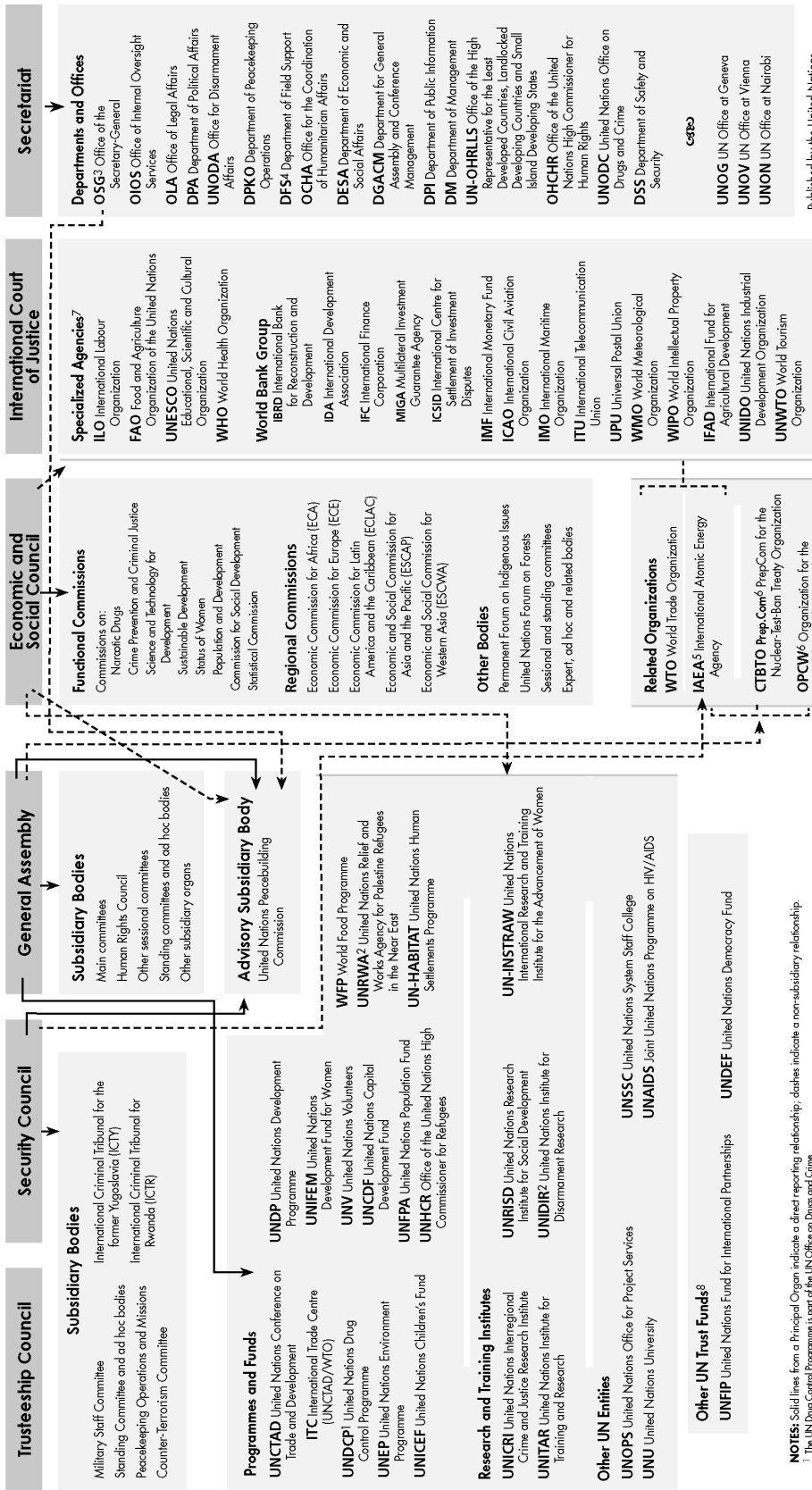
Een stage lopen bij de VN-familie is een iets wat makkelijker opdracht. En vooral: een VN-stage biedt de kans om kennis te maken met de complexe, doch boeiende VN-wereld; om een eerste inzicht te krijgen in de mechanismen, om uit te zoeken of dit wel dé instelling is waar men eventueel ooit zou willen solliciteren. VN-stages bieden jong volwassenen de gelegenheid om een substantiële, inhoudelijke bijdrage te leveren aan de vele grensoverschrijdende uitdagingen waarmee de organisatie geconfronteerd wordt. De VN hebben de bijdragen van deze stagiaires nodig.





The United Nations System

Principal Organs



NOTES: Solid lines from a Principal Organ indicate a direct reporting relationship; dashes indicate a non-substantive relationship.

- The UN Drug Control Programme is part of the UN Office on Drugs and Crime.
- UNRWA and UNDIR report only to the GA.
- In an exceptional arrangement, the Under-Secretary-General for Field Support reports directly to the Under-Secretary-General for Peacekeeping Operations.
- IACA reports to the Security Council and the General Assembly (GA).
- The CTBTO Prep Com and OPCW report to the GA.
- Specialized agencies are autonomous organizations working with the UN and each other through the coordinating machinery of the ECOSOC at the intergovernmental level, and through the Chief Executive Board for coordination (CEB) at the inter-secretarial level.
- UNIP is an autonomous trust fund operating under the leadership of the United Nations Deputy Secretary-General. UNDEF, advisory board recommended for approval by the Secretary-General.

Published by the United Nations
Department of Public Information
DPI/2470-07-49950—December 2007—3M



Kandidaten uit alle disciplines kunnen terecht bij zowat alle delen van de VN-familie: op verschillende zetels van de VN zelf en bij de vele VN-programma's, -fondsen alsook bij de gespecialiseerde organisaties (zie: www.un.org/esa/socdev/unyin/internships.htm).

Hoewel de modaliteiten om in aanmerking te komen voor een stage bij de VN-familie kleine verschillen vertonen, zijn volgende elementen alvast gemeenschappelijke vereisten: een goede kennis van Engels en, of Frans (twee van de officiële talen); een universitair diploma hebben (veelal masters niveau); ingeschreven zijn in een universitaire opleiding; instaan voor eigen financiering (VN-stages zijn immers doorgaans onbezoldigd), verzekeringen en verplaatsingen; én bereid zijn drie tot zes maanden stage te lopen.

Soms kunnen stages enkel binnen bepaalde vastliggende periodes zoals op de hoofdzetel van de VN te New York, daar zijn enkel stage mogelijkheden van half januari tot half maart, van begin juni tot begin augustus en van half september tot half november. Deze stages dienen minstens vier maand vooraf worden aangevraagd. De toezegging komt vaak vrij kort voor de aanvang.

Bij vele andere instellingen van de VN-familie zijn er het gehele jaar door stage mogelijkheden. Meestal worden ze op het web aangekondigd, maar bij sommige instellingen kunnen kandidaat-stagiaires ook zelf een stageproject indienen dat aansluit bij hun opleiding en expertise, én relevant is voor de betrokken instelling.

Stage lopen bij de VN-familie kan zo wat overall ter wereld waar kantoren van de VN-familie gevestigd zijn: New York, Genève, Wenen, Den Haag, Rome, Parijs, Bonn, Addis Abeba, Nairobi, Tokyo, etc. Dit kan eveneens bij de vele kleine kantoren van de VN-familie te Brussel, het Regionaal Informatiecentrum van de VN te Brussel (zie: www.unric.org/en/employment-and-internships).

Stage lopen bij de VN-familie, betekent echter niet het begin van een VN-carrière. Officieel kan men zelfs de eerste zes maanden volgend op de stage niet solliciteren bij de VN-instelling waar men stage liep. Toch betekende een stage voor sommigen, omwille van de betere kennis van het systeem en van relevante ervaring met het VN-werk, een aanzet tot loopbaan in de internationale wereld.



De Vlaamse Gemeenschap helpt jongeren voor VN-stages!

Daar VN-stages veelal onbetaald zijn en de verblijfskosten in deze steden vaak vrij hoog liggen, betekent dit voor de meeste jongeren een té hoge hinderpaal. Een tiental jaren geleden besliste de Vlaamse Gemeenschap een programma op te starten om jongeren meer kansen te bieden om toch een dergelijke internationale ervaring bij een multilaterale organisatie op te doen. Ze startte in 2001 een financieringsprogramma voor stages bij een beperkt aantal internationale organisaties, zowel VN- als Europese instellingen. Dit stage-financieringsprogramma komt tussen in levensonderhoud- en verblijfskosten, alsook in reiskosten voor stages buiten België. De Vlaamse Gemeenschap wilde zodoende ook het draagvlak van de Vlaamse internationale samenwerking verbreden en het netwerk van Vlamingen binnen internationale instellingen verder uitbouwen.

In 2009 organiseerde de VG een evaluatie van dit programma. Ze raadpleegde onder andere de Strategische Adviesraad Internationaal Vlaanderen (SARIV), de Vlaamse Jeugdraad, JINT, de Vlaamse Unesco Commissie, de stagiaires én de Vlaamse Vereniging voor de VN (VVN). Deze oefening resulteerde in een nieuw ministerieel besluit datgetekend van 18 februari jongstleden.

Vandaag de dag kunnen bij de Vlaamse Gemeenschap subsidies worden aangevraagd voor stages bij diverse internationale organisaties (zie www.vlaanderen.be/internationaal/stagefinanciering). Wat de VN-familie betreft kan financiering worden gevraagd voor stages bij:

- het VN-secretariaat, VN-programma's en -fondsen te New York, Genève, Wenen, Bonn en Nairobi;
- in Genève ook bij: de *International Labour Organization* (ILO), de *World Health Organization* (WHO), de *International Communication Union* (ITU), de *Universal Postal Union* (UPU), de *World Intellectual Property Organization* (WIPO), de *World Meteorological Organization* (WMO);
- in Parijs: *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO);
- in Wenen: ook *United Nations Industrial Development Organization* (UNIDO), *International Atomic Energy Agency* (IAEA), *Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization* (CTBTO);
- in Rome: *Food and Agriculture Organization* (FAO), *International Fund for Agricultural Development* (IFAD), *World Food Programme* (WFP);

- in Londen: *International Maritime Organization* (IMO);
- in Madrid: *United Nations World Tourism Organization* (UNWTO);
- in Den Haag: *Organization for the Prohibition of Chemical Weapons* (OPCW), *International Court of Justice* (ICJ), internationale strafrechtshoven;
- in Hamburg: *International Tribunal for the Law of the Sea* (ITLOS);
- in Turijn: trainingsinstituten van VN & ILO;
- in Washington: Internationaal Monetair Fond en Wereldbankgroep;
- in Montréal: *International Civil Aviation Organization* (ICAO);
- in Amman: *United Nations Relief and Works Agency* (UNRWA);
- in Tokyo: *United Nations University* (UNU);
- en verder in alle partnerlanden van de Vlaamse Gemeenschap waar vestigingen en kantoren zijn van deze instellingen (momenteel dus Malawi, Mozambique en Zuid Afrika), alsook in België.

Om voor een stagesubsidiëring van de Vlaamse Gemeenschap in aanmerking te komen gelden onder meer volgende criteria: een bachelor of masters diploma behaald te hebben aan een door Vlaanderen gesubsidieerde of erkende instelling; maximaal 34 jaar zijn bij de aanvang van de stage; zelf een stage-

plaats gezocht en aangeboden gekregen hebben; dit voor een periode van minimaal twee en maximaal zes maanden; elektronisch een aanvraag tot subsidiëring indienen ten vroegste zes maanden voor de aanvang van de stage en ten laatste de dag voor de aanvang.

Vermits het globaal beschikbare budget beperkt is en gebruikt wordt volgens het principe *first come, first serve* is het voor kandidaten belangrijk deze aanvraag niet uit te stellen tot het eind van het kalenderjaar. Belangrijk is te noteren dat de Vlaamse Gemeenschap niet helpt bij het zoeken van stageplaatsen.

Vele voormalige stagiaires uit de meest diverse afstudeerrichtingen brachten herhaaldelijk positieve getuigenissen over hun stage én over het belang van de financiële steun van de Vlaamse gemeenschap. De VVN (www.vvn.be) werkt samen met de Vlaamse Gemeenschap aan het bekendmaken van deze unieke kans die jongeren wordt geboden. Zo geeft de VVN, in samenwerking met Vleva, hierover lezingen, met inbegrip van praktische tips én getuigenissen van voormalige stagiaires, aan hogescholen, universiteiten, vormingscentra en dergelijke. Ze helpt gebeurlijk ook individuele kandidaten.

Ter aansluiting volgt een korte getuigenis van een VN-stagiaire.

Stage Ervaring VN-Hoofdkwartier New York

door Kirsten ARNAUTS²

Mijn initiële bedoeling was om nog iets bij te studeren, maar na de lezing van de VVN over stagemogelijkheden binnen het VN-systeem op mijn universiteit was ik er van overtuigd dat ik dit moest proberen. Een stage op het hoofdkwartier van de VN zou immers erg mooi staan op mijn *curriculum vitae*. Eigenlijk had ik geen al te hoge verwachtingen van mijn aanvraag omdat ik besepte dat iedereen ter wereld, of toch veel mensen, waarschijnlijk wel hetzelfde idee zou hebben en mijn kansen daardoor aanzienlijk gereduceerd werden. Desalniettemin vond ik het nog steeds de moeite waard om een aanvraag in te dienen. Dit verliep heel eenvoudig: je maakt een persoonlijk profiel aan op het online rekruteringsysteem van de VN (toen 'Galaxy', nu 'Inspira'), je schrijft een motivatiebrief, vervolgens beantwoord je vijf korte (makkelijke) vragen, je zendt je aanvraag in en je wacht.

Na een lange periode waarin ik niets vernam van de

VN en ik eigenlijk al een beetje de hoop verloren had, kreeg ik op een dag dan toch het verlossende mailtje: "*Congratulations! You have been selected for an internship at the United Nations Headquarters*". Ik schoot meteen wakker, want ik had nog slechts anderhalve maand om de hele papierwinkel, paspoort, visum, vlucht en verblijf te regelen. Vooral als je zoals ik je verblijf op voorhand wil regelen, kan het dan even spannend worden. Gelukkig voorziet de VN in een lijst met verblijfsmogelijkheden die men heeft samengesteld aan de hand van ervaringen van voorgaande stagiaires. Daar moet je echter ook nog eens je weg in zoeken want vaak is de lengte van het verblijf in een residentie of *guesthouse* gelimiteerd of vinden ze het noodzakelijk om een avondklok in te stellen. Niet meteen een aangename verrassing als je dit pas te weten komt bij je aankomst in New York!

Uiteindelijk verliep het heel vlot om alles te regelen en kon ik vol spanning vertrekken naar de *Big Apple*.



Buiten het feit dat dit mijn eerste keer op het Amerikaanse continent was, gaf het idee dat ik zou kunnen werken bij de VN me kriebels in de buik. De periode dat ik daar was (midden september tot midden november) begon de 65ste Algemene Vergadering, dus ik kon geen beter moment bedenken om er stage te lopen. Je werkt in het hart van het VN-systeem en kan op de koop toe de Algemene Vergadering, de Veiligheidsraad, de verschillende *committees*, etc. in actie zien. De *unit* waar ik stage liep, *Small Island Developing States Unit* (binnen de divisie voor duurzame ontwikkeling), kende op dat moment ook drukke dagen omdat er een herzieningsconferentie van een verdrag zou plaatsvinden die zij organiseerden.

Mijn motivatie om deze stage te doen was vooral geïnspireerd door mijn ambitie om later in een internationale context te werken. Daarnaast speelde de uitstraling van de VN als internationale organisatie uiteraard ook een rol. Vandaar dat ik bij het zoeken naar een tweede stage opnieuw bij de VN terechtkwam, dit keer bij het Regionaal Informatiecentrum van de VN in Brussel (UNRIC). Voor deze stage kon ik een beurs aanvragen bij de Vlaamse overheid dus dat was mooi meegenomen. Sinds 18 februari dit jaar is het ook mogelijk om een beurs te krijgen voor de stage op het VN-hoofdkwartier in New York, maar

daar kon ik dus vorig jaar nog niet van genieten. In ieder geval zullen beide stages zeker een meerwaarde vormen, niet alleen inhoudelijk maar ook omdat ik op deze manier toch al wat werkervaring heb kunnen opdoen. De keuze om een extra studiejaar in te ruilen voor een 'stagejaar' is zeker en vast de goede keuze!

Noten

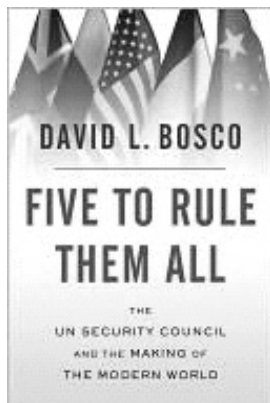
- 1 Ria Heremans, Lic. Sociologie, voormalig Hoofd VN-Informatiecentrum te Brussel en erelid VVN.
- 2 Kirsten Arnauts studeerde Engelse en Spaanse taal- en letterkunde aan de Universiteit van Antwerpen en behaalde een Master in Spaanse taal- en letterkunde en een Master na Master in de Internationale Betrekkingen en Diplomatie aan diezelfde universiteit. In de herfst van 2010 liep ze stage op het hoofdkwartier van de Verenigde Naties in New York op het Departement Economische en Sociale Zaken, meer bepaald in de SIDS Unit van de Divisie Duurzame Ontwikkeling. Daar werkte ze onder andere mee aan de organisatie van de herzieningsconferentie van de Mauritius Strategie die plaatsvond op 24 en 25 september 2010. Momenteel loopt ze stage bij UNRIC, het Regionaal Informatiecentrum (voor West-Europa) van de Verenigde Naties in Brussel.

Boekenrubriek

onder redactie van Marco BENATAR¹

Five to Rule Them All: the UN Security Council and the Making of the Modern World

David L. Bosco
Oxford University Press (2009)
320 p.
ISBN 978-0-19532-876-9



Bij het lezen van de titel herkent men ogenblikkelijk een weinig verscholen knipsoop naar het meesterwerk "In de Ban van de Ring". De rode draad doorheen J.R.R. Tolkiens trilogie is de fel begeerde 'Ene Ring', "one to rule them all". Gesmeed in een berg van vuur door de kwade Sauron, vormt dit sieraad de sleutel tot alleenheerschappij voor degene die het draagt. *Five to Rule Them All* vertelt het verhaal van een andere globale macht, de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (VN), en meer in het bijzonder haar permanente leden (P5), op wiens schouders de handhaving van internationale vrede en veiligheid rust. De vergelijking met de klassieker uit de fantastische literatuur is niet alleen spitsvondig, maar benadrukt terecht de krachtige beelden die de P5 oproepen in de collectieve verbeelding: rokerige kamers, geopolitieke discussies buiten de kijker, elitisme, enz. Maar is dit negatieve imago verdiend en op welke wijze heeft dit VN-orgaan haar rol daadwerkelijk vervuld? Om een antwoord te bieden op deze en andere vragen, beschrijft David L. Bosco, journalist en professor internationale politiek aan *American University*, het



wel en wee van de Veiligheidsraad in het licht van meer dan 60 jaar internationale conflictbeheersing.

Five to Rule Them All is onderverdeeld in verscheidene chronologische hoofdstukken die elk een nieuwe fase inluiden in het leven van de Veiligheidsraad. Het eerste luik, dat zich volledig afspeelt tijdens de Tweede Wereldoorlog, schetst de plannen ter oprichting van een wereldorganisatie, de VN. Na veel gepalaver tussen de *Big Three* (de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en de Sovjet-Unie) werd een akkoord bereikt over de verdeling van de permanente zetels binnen de toekomstige Veiligheidsraad. Winston Churchill, de Britse premier, wou kost wat kost Frankrijk aan boord hebben. Hij wist immers dat het Verenigd Koninkrijk, volledig uitgeput, niet in staat zou zijn om na de overwinning op zijn eentje weerstand te bieden aan het oprukkende Rode Gevaar in Europa. F.D. Roosevelt, de Amerikaanse president, op zijn beurt meende dat de internationale gemeenschap gediend zou zijn met de integratie van China. Dit stuitte op oprechte verbazing van de anderen. De ironie van de geschiedenis wil dat het net de Amerikanen waren die de Chinezen als volwaardige grootmacht en bondgenoot beschouwden. En zo werden de *Big Three* de *Permanent Five*. Het gezag dat de vijf uitstraalden was tastbaar op de Conferentie van San Francisco van 1945 die de formele oprichting van de VN bewerkstelligde. Middengrote en kleine staten die hun prerogatieven in vraag durfden stellen, werden apart genomen en op het matje geroepen.

Het prille begin van de Veiligheidsraad was getekend door intense spanningen tussen het Westen en het Oostblok, waarbij de raad fungeerde als een soort politiek toneel. Het communistisch blok speelde het theatraal spel met veel brio. Op een typische zitting kon men ellenlange tirades verwachten die het verderfelijke imperialisme aan de kaak stelde. Het gebruik van vetomacht werd al snel ingevoerd door de Sovjets, amper een maand na de inwerkingtreding van de Veiligheidsraad. Even kenmerkend waren de dramatische scènes waarin de Sovjetdelegatie uit protest de zaal verliet. Deze laatste praktijk heeft echter een averechts effect gehad. De afwezigheid van de Sovjet-Unie stelden de overige leden van de Veiligheidsraad in staat om een troepenmacht uit de grond te stampen als respons op de Noord-Koreaanse invasie van hun zuiderbuur.

De twee volgende hoofdstukken, die de periode 1957-1986 bestrijkt, beschrijven de moeilijkheden waarmee de Veiligheidsraad te kampen had tengevolge de Koude Oorlog. Bij het opflakkeren van

een nieuw conflict reageerde die te traag, waardoor weinig preventieve actie kon ondernomen worden. Zelfs na het losbarsten van geweld ontbrak het de P5 wegens interne fragmentatie aan politieke wil om een langdurige oplossing naar voren te schuiven. Toch wijst Bosco op de verdiensten van dit orgaan. De Veiligheidsraad bood namelijk een mechanisme dat de grootmachten toeliet om niet meegezogen te worden in regionale conflicten. Ook konden ze middels de Veiligheidsraad vage principes formuleren waarop een eventuele beslechting kon berusten. Zodoende kon elke grootmacht de schijn wekken bij hun bondgenoten verwickeld in het conflict, dat ze hun belangen vurig hadden verdedigd. Het schoolvoorbeeld is het ambigue taalgebruik van de befaamde resolutie 242 (1967) die een einde stelde aan de Zesdaagse Oorlog tussen Israël en een aantal Arabische staten. Vanaf de tweede helft van de jaren '80 vond er een aardverschuiving plaats op internationaal niveau, niet in het minst door de geleidelijke teloorgang van de Sovjet-Unie (wiens zetel in de Raad later overgenomen werd door Rusland). Ingrijpende veranderingen in de geopolitieke balans vertaalden zich in een heuse 'deblokkering' van de Veiligheidsraad. Dankzij het gladstrijken van oude plooiën tussen de permanente leden kon eensgezindheid worden bereikt over verschillende thema's. Bosco maakt gewag van 'een nieuwe geest van samenwerking'. Al gauw ontpopte het VN-orgaan zich tot een dynamische spilfiguur in de handhaving van internationale vrede en veiligheid. Tegen de herfst van 1993 had de Veiligheidsraad een aardig palmares: de oprichting van het eerste internationale straftribunaal sedert de Tweede Wereldoorlog (Joegoslavië-tribunaal), drie complexe vredesoperaties die meer dan 80.000 troepen telden, het waken over een vliegverbod boven Bosnië, enz. Helaas was dit optimisme slechts van korte duur. De onmacht van de VN heeft tot verschillende fiasco's geleid in de periode 1994-2001. Men denke maar aan het *annus horribilis* 1994-1995 toen respectievelijk de Rwandese genocide en de val van Srebrenica plaatsvonden alsook de NAVO-bombardementen in Kosovo buiten enige VN-mandaat (1999). De leden van de raad kwamen ook tot de conclusie dat verschillende initiatieven die ze gelanceerd hadden in het begin van jaren '90 te wensen overlieten. Zo bleek dat het loodzware sanctieregime tegen Irak niet enkel de dood van talloze burgers tot gevolg had, maar bovendien gemakkelijk omzeild en misbruikt werd.

In het laatste hoofdstuk wordt de periode 2001 tot 2006 uit de doeken gedaan. De aanslagen van 11 september luidden een nieuw tijdperk in voor de Veiligheidsraad. In de maanden die volgden werd



een resem resoluties aangenomen op voorstel van de Verenigde Staten en zonder al te veel verzet. Na deze kortstondige uiting van eendracht, kwam de verdeeldheid weer aan de oppervlakte. Het heet hangijzer bij uitstek was het Amerikaans-Brits campagne tegen het regime van Saddam Hussein. Met oog voor detail beschrijft Bosco de verschillende stadia in de aanloop tot de invasie van Irak: de keuze van het Witte Huis om hun zaak in de VN te bepleiten, de pogingen van Colin Powell om de wereld te overtuigen van het bestaan van massavernietigingswapens, het verzet binnen de Veiligheidsraad onder leiding van Frankrijk (de welbespraakte ambassadeur de Villepin), de tegenstrijdige interpretaties van resolutie 1441 die Irak een laatste kans gaf om de wapeninspecteurs onbelemmerd hun werk te laten doen, enz.

Toch is *Five to Rule Them All* niet louter een elegant historisch overzicht van de P5. Uit decennialange praktijk puurt de auteur een provocatieve centrale thesis. Volgens Bosco kan men de Veiligheidsraad vanuit twee perspectieven bekijken. De eerste (en heersende) visie kan men de *governance vision* noemen. In deze optiek fungeert de Veiligheidsraad als een soort regering die alle facetten van internationale vrede en veiligheid moet verzekeren, gaande van piraterij tot het financieren van terrorisme. Hier behaalt de raad een slechte score, de voorbeelden zijn te talrijk om op te sommen. Het is de tweede en veel beperktere, doch realistische visie die de voorkeur van de auteur wegdraagt: de *concert vision*. Bosco beschrijft de Veiligheidsraad als een soort concert van grootmachten *in casu* de permanente leden, vergelijkbaar met het Concert van Europa van het postnapoleontisch tijdperk. 'Internationale vrede en veiligheid' wordt geherdefinieerd als het vermijden van oorlog tussen de grootmachten. Als we deze maatstaf hanteren dan is de Veiligheidsraad wel een succesverhaal geweest bij uitblijven van een derde wereldoorlog. Volgens de auteur speelt de Veiligheidsraad een positieve rol omdat het de sterkste staten constant in contact brengt met elkaar. Dankzij geregelde sessies blijven de leden *up-to-date*, waardoor verwarring en onaangename verrassingen tot een minimum worden beperkt. Ook is dit VN-orgaan bekend voor zijn verdragstechnieken met zijn lange debatten telkens voorzien van vertalingen, wat zeer belangrijk kan zijn tijdens een crisis om de gemoederen te bedaren. Tot slot wijst Bosco op het feit dat topdiplomaten de kunst van het compromis aanleren door het negotiëren van resoluties.

De auteur biedt met zijn *concert vision* ongetwijfeld een verfrissende invalshoek. Echter, deze 'aanpak van de eliteclub' leidt logischerwijs tot bepaalde standpunten die velen tegen de borst zullen stuiten.

Ten eerste, pleit deze visie tegen de uitbreiding van de Veiligheidsraad wiens voorstanders menen dat legitimiteit rust op representativiteit. Een omvangrijke vertegenwoordiging zou zelfs gevaarlijk zijn omdat dit de efficiëntie zou doen dalen. Ten tweede, wordt transparantie niet hoog in de vaandel gedragen. Een concert moet immers ook achter gesloten deuren kunnen opereren en gedachten uitwisselen die ze niet in het openbaar mogen verkondigen. Ten derde, krijgt de lezer het gevoel dat Bosco de nadruk legt op de politieke aard van de Veiligheidsraad en dit ten nadele van zijn functie als behoeder van de internationale rechtsstaat.

Five to Rule Them All is een toegankelijk en vlot leesbaar boek. De belangrijkste momenten in de geschiedenis van de Veiligheidsraad worden op aangrijpende wijze in scene gezet. Vooral noemenswaardig is het tafereel dat zich afspeelde in New York ten tijde van de Cubacrisis (1962), misschien wel de meest gespannen fase van de Koude Oorlog. Bosco schrijft ook een zeer menselijk verhaal door veel aandacht te besteden aan de mensen achter de verhalen, de VN-ambassadeurs. Zo leren we een reeks kleurrijke personages kennen, waaronder Andrej Vysjinski (Sovjet-Unie), ex-procureur van Stalins showprocessen en meester van de urenlange schreeuwpartijen; Gladwyn Jebb (Verenigd Koninkrijk), de klassieke, gereserveerde Brit die tijdens de Koreaanse Oorlog een beroemdheid werd en zich kwaad maakte telkens zijn kijkcijfers op de Amerikaanse televisie daalden; en meer recentelijk Sergei Lavrov (Rusland), de ultra-efficiënte en schrandere diplomaat die de saaie sessies doorbracht met het tekenen van professioneel ogende schetsen die vandaag de dag veel geld opbrengen op de zwarte markt. Verder is het werk bijzonder goed onderzocht. Naast opzoekingen in Amerikaanse en Britse archieven en het consulteren van dagboeken van diplomaten, heeft Bosco talloze interviews afgenomen bij ex-ambassadeurs en VN-personeelsleden. Enig minpuntje is de al te sterke focus op de Amerikaanse en Britse praktijk, waardoor Franse, Chinese en Russische perspectieven minder aan bod komen. Toch blijft dit boek een absolute aanrader voor eenieder die een boeiend, provocatief en bij wijlen geestig verhaal over de machten der aarde wil lezen.

Noot

- 1 Aspirant, Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek Centrum voor Internationaal Recht, Vrije Universiteit Brussel.



Nieuws in het kort

door Neri SYBESMA-KNOL, met bijdragen van Yvonne Donders, Caecilia J. van Peski & Cedric Ryngaert

In Memoriam Prof. Dr. Peter Baehr

Eind november 2010 overleed onverwacht de mensenrechtenspecialist, pleitbezorger voor de vluchtelingen en eminent VN-kenner Peter Baehr. Zijn boek "De Verenigde Naties: Ideaal en werkelijkheid" (samen met Leon Gordenker geschreven) is sinds vele jaren hét Nederlandstalige basiswerk over de Organisatie.

Hij was een goede vriend ...

Laten we de Voorzitter van onze Nederlandse zustervereniging aan het woord:

"De Verenigde Naties vervult nog steeds een nuttige functie als ontmoetingsplaats voor regeringen en daarmee als internationaal onderhandelingsforum (...) Als regeringen van staten het niet met elkaar eens worden, dan ligt dat niet aan de Verenigde Naties, maar aan die staten zelf. De VN zal ook in de te voorziene toekomst onmisbaar zijn."

Dit schreef Peter Baehr, samen met Leon Gordenker, in zijn laatste boek over de VN. Het boek met de passende titel "Moet de VN niet met pensioen?" analyseert hoe het met de VN gesteld is 65 jaar na de oprichting. Op basis van uitgebreid onderzoek en de onmetelijke kennis op dit terrein van de twee auteurs wordt een overzicht gegeven van de pro's en contra's van de VN en komen de auteurs tot bovenstaande conclusie. Niet omdat zij onkritische fans zijn van de VN, maar omdat zij helder laten zien dat de wereld nog niet zonder de VN kan.

Op 29 november 2010 is Peter Baehr, emeritus hoogleraar rechten van de mens, geheel onverwacht overleden. Peter Baehr was jarenlang een trouw lid van de Nederlandse Vereniging voor Verenigde Naties (NVVN) en geloofde met hart en ziel in de doelstellingen van de VN. Hij heeft dit in talloze publicaties, colleges en lezingen laten zien. Hij was wetenschapper en activist, in een unieke combinatie. Hij wist zijn grote kennis over mensenrechten, buitenlands beleid en de VN in te zetten voor een breed publiek van wetenschappers, studenten en leden van diverse niet-gouvernementele organisaties. Tegelijkertijd wist hij zijn rol als voorvechter voor mensenrechten en voor het opkomen voor de meest kwetsbaren te combine-

ren met wetenschappelijke distantie en diepgang.

Maar bovenal was Peter Baehr een aardige, toegewijde en geïnteresseerde man, die de NVVN altijd een warm hart toedroeg. Hij heeft talloze malen voor 'VN-Forum' geschreven en diverse keren aan debatten deelgenomen of lezingen gegeven. Wij konden veel van hem leren. In het voorwoord van zijn laatste boek staat dat het boek een impliciete uitnodiging is aan de lezer om met de auteurs mee te denken over de toekomst van de VN. Helaas zullen wij dat zonder de kennis, wijsheid en betrokkenheid van Peter Baehr moeten doen.

Yvonne DONDERS,
Voorzitter NVVN,
in VN-Forum 2010/4

Het optreden van de Europese Unie in de Verenigde Naties: een nieuwe fase?

Op 3 mei werd door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (VN) een resolutie aangenomen waarbij kennis werd genomen van de veranderde internationale positie van de Europese Unie (EU) na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. De EU kan nu zelfstandig het woord voeren in VN-vergaderingen en niet, zoals in het verleden, met de stem van het land dat het (zes maanden durende) Voorzitterschap uitoefent van de Raad van Ministers, of met de stem van de vertegenwoordiger van de Europese Gemeenschap. Het was immers de Europese Economische Gemeenschap (EG) die in 1974 het permanent statuut van waarnemer bij de VN verkreeg, op grond van de exclusieve bevoegdheden die zij bij het Verdrag van Rome (1957) in bepaalde sectoren verworven had.

Zo mochten de EG-lidstaten niet meer, of maar op enkele punten, afzonderlijk 'optreden' in aangelegenheden van landbouwbeleid (visserij, bepaalde aspecten van het zeerecht), handelsbetrekkingen, ontwikkelings samenwerking, enz.

Traditioneel is het de bevoegdheid van bepaalde VN-organen om 'waarnemers' toe te laten tot hun vergaderingen; waar bovengenoemde onderwerpen op de agenda stonden was het dan ook noodzakelijk de vertegenwoordiger van de EG die het woord nam en de stemmen van de lidstaten uitbracht. De EG



werd zelfs volwaardig lid van één van de Gespecialiseerde Organisaties van de VN: de Wereld Voedsel en Landbouw Organisatie.

Een 'permanent statuut van waarnemer' dat voor het hele VN-systeem geldt wordt echter verleend door de Algemene Vergadering; het gaat daar immers om een politieke beslissing. Die kon in 1974 alleen maar tot stand komen samen met de gelijktijdige toelating van Comecon, de Oost-Europese tegenhanger van de EG, als waarnemer.

Het Verdrag van Lissabon heeft in zoverre gevolgen voor de positie van de EG/EU, dat er nu een enkele juridische persoonlijkheid is ontstaan. De EU is in deze dus de opvolger van de EG.

Het permanent statuut van waarnemer houdt onder meer in dat een vertegenwoordiger het woord kan voeren in de Commissies van de Algemene Vergadering, en zelfs in de plenaire zittingen. Hij neemt plaats bij de andere waarnemers, neemt niet deel aan stemmingen, en stelt geen kandidaten voor voor bepaalde benoemingen.

Dat is zo gebleven. Voorstellen in verband met het werk van de Algemene Vergadering en van VN-conferenties kunnen nu echter direct als officiële documenten van die bijeenkomsten worden verspreid. Mondelinge voorstellen en voorstellen van amendementen dienen echter nog altijd door een lidstaat te worden ingediend.

Er werd aan de EU ook een 'recht van antwoord' tijdens debatten toegekend, waarover wel verschil van mening bleek te bestaan.

En tijdens het algemeen debat aan het begin van de Algemene Vergadering waar het tot nu toe de gewoonte was dat het Voorzitterschap, immers een lidstaat van de VN, namens de 27 het woord nam, zal dat nu de EU-President, Herman Van Rompuy, zijn.

58

Of er echter echt sprake is van een belangrijke *up-grading* van de positie van de EU in vergelijking met vroeger is nog de vraag. In grote trekken lijken de bevoegdheden dezelfde gebleven.

Of is dit nog maar het begin van een proces dat moet leiden naar een volwaardig EU-lidmaatschap?

De Britse Regering heeft intussen al laten weten dat zij deze ontwikkelingen beschouwt als *strictly limited* en dat ze niet moeten worden uitgelegd als een bedreiging van haar permanente zetel in de Veiligheidsraad: er is hier geen sprake van een precedent met betrekking tot andere VN-organen.

Het World Development Report 2011: over conflicten, veiligheid en ontwikkeling

Op 26 mei werd het nieuwe *development*-rapport voorgesteld. Opvallend is dat het centrale thema ditmaal 'veiligheid' is: onderontwikkeling als oorzaak van conflicten, als aanleiding tot geweld.

De hoofdgedachten

- 1.5 miljard mensen leven in landen die geteisterd worden door steeds terugkerende cycli van politiek en misdadig geweld – dat veroorzaakt menselijke ellende en verstoort ontwikkelingsprocessen.
- Om dergelijke cycli te doorbreken moeten legitieme nationale structuren en behoorlijk bestuur worden versterkt; zo kan aan burgers veiligheid, werkgelegenheid en rechtvaardigheid worden gegarandeerd, en internationale spanningen worden ingedijkt.

Het geweld van vandaag

Meer dan 90% van de burgeroorlogen in de jaren 2000 vonden plaats in landen waar de laatste 30 jaar al een oorlog had gewoed. De resultaten van een succesvol vredesproces worden vaak ondermijnd door uitbarstingen van crimineel geweld. In landen die aan de oppervlakte stabiel lijken kunnen crisissen veroorzaakt worden door een gebrek aan sterke en legitieme instellingen, aan een behoorlijk rechtssysteem en aan werk.

De gevolgen

Landen die getroffen zijn door conflicten en extreem crimineel geweld raken achterop in ontwikkeling: geen enkel kwetsbaar land met lage inkomens en verwickeld in conflicten heeft nog maar één van de millenniumdoelstellingen behaald. Armoedepercentages liggen er zo'n 20% hoger. Daar komt nog bij dat de effecten van dergelijke conflicten zich verspreiden naar meer stabiele regio's via vluchtelingenstromen, drugshandel, besmettelijke ziekten en stijgende prijzen van grondstoffen.

Uitdagingen

Deze cycli van geweld moeten worden doorbroken, zowel van binnenuit door het helpen opbouwen van een meer stabiele, rechtvaardige en goed gestructureerde samenleving.



Voorstellen

Voor hulp en bijstand van buitenaf schetst het rapport verschillende manieren, *tracks*, om de internationale ontwikkelingshulp aan te passen.

- Investeren in preventie: in vertrouwen wekken, persoonlijke veiligheid, rechtvaardigheid en werk. Daaronder valt het sturen van internationale politie, technische bijstand op het gebied van infrastructuur voor energie, vervoeren verkeer, bevordering van toegang tot financiering, vorming en opleiding, het investeren in werkgelegenheid. In plaats van coördinatie van internationale hulp zou er meer met 'gezamenlijke programma's' moeten worden gewerkt.
- Streven naar een hervorming van de internationale instellingen die immers werden opgericht om hulp te bieden in een meer stabiele omgeving. Nu zijn er meer continue hulp-stromen nodig, langere termijn bemiddelingsinspanningen, meer flexibele *peacekeeping* formules.
- Op externe spanningen zijn regionale én wereldwijde reacties nodig, en veel meer programma's over de grenzen heen, liefst in samenwerking met regionale organisaties. Het opvolgen van de geldstromen van *trafficking* (*follow the money*) door ontwikkelde en ontwikkelingslanden samen is een must.
- Er moet een hernieuwde dialoog worden opgezet over normen voor verantwoord leiderschap, de strijd tegen corruptie moet worden opgevoerd, vrouwen moeten meer deel uitmaken van het werk voor de verbetering van de situatie en het tegengaan van geweld.

Bij de voorstelling van het rapport werd al gezegd dat het dit jaar wel heel erg lang is. Anderzijds: het bevat een schat aan informatie, statistieken, concrete voorstellen voor actie.

Daarover blijkt iedereen het eens.

UN Women: Vier VN-Vrouweninstellingen samen sterker dan één

Caecilia J. VAN PESKI¹

Erratum: Van deze bijdrage is in Wereldbeeld 2010/04 een groot deel weggevallen. We geven hierbij nog eens de tekst in zijn geheel.

Later zal men zeggen dat het een historisch moment was, de zitting van de Algemene Vergadering van de

VN op 2 juli deze zomer. De Assemblee stemde die dag unaniem in met de oprichting van een nieuwe gender-entiteit binnen de VN-'familie' om op die manier een versnelling en bekrachtiging aan te brengen in de wijze waarop vanuit de VN tegemoet wordt gekomen aan de speciale (ontwikkelings-) behoeften van vrouwen en meisjes. De oprichting van een nieuwe VN-entiteit voor een gendergelijke behandeling van vrouwen – vanaf nu opererend onder de naam *UN Women* – is het resultaat van vele jaren van onderhandelingen tussen de VN-lidstaten en de *advocacy* lobby van vrouwenorganisaties wereldwijd. *UN Women* maakt onderdeel uit van het hervormingsproces binnen de VN, dat als doel heeft de volkerenorganisatie besluit- en slagvaardiger te maken.

Tijdens de speciale zitting op 2 juli bracht VN-Secretaris-generaal Ban Ki-moon de oprichting van *UN Women* als volgt onder woorden: "I am grateful to Member States for having taken this major step forward for the world's women and girls. *UN Women* will significantly boost UN efforts to promote gender equality, expand opportunity, and tackle discrimination around the globe."

UN Women is beslist niet het eerste VN-instituut dat werkt ten voordele van de gelijkwaardige positie van vrouwen. In feite was er tot op heden zelfs sprake van vier VN-instellingen die zich met dit thema bezighielden. Dat er sprake was van verschillende, naast elkaar opererende instituten zorgde in voorkomende gevallen echter voor verbrokkeling van aandacht, wat een negatief effect had op de doelmatigheid van de ontplooiende activiteiten. Het grote voordeel van *UN Women* is dat dit nieuwe instituut kan voortbouwen op de fundamenten van de vier eerdere instituten, daarbij vanuit één mandaat opererend, met een architectuur die tevens uitgaat van één financiële en capaciteitsbron.

Die vier instituten zijn de volgende.

Als eerste de reeds in 1946 opgerichte *Division for the Advancement of Women* (DAW). In 1976 kwam daar het *International Research and Training Institute for the Advancement of Women* (INSTRAW) bij. In dat zelfde jaar werd ook UNIFEM opgericht, het *United Nations Development Fund for Women*. Van meer recente datum is het *Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women* (OSAGI). Daarmee was het VN-vrouwenkwartet compleet. In bovengenoemde rede voor de Algemene Vergadering deed Ban Ki-moon tevens een oproep aan de voorzitters van deze VN-instituten. Hij vroeg hen om hun uiterste inzet in het voortstuwende van het nieuwe *UN Women*.



"I will count on their support as we enter a new era in the UN's work for women. Over many decades, the UN has made significant progress in advancing gender equality, including through landmark agreements such as the Beijing Declaration and Platform for Action and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. Gender equality is not only a basic human right, but its achievement has enormous socio-economic ramifications. Empowering women fuels thriving economies, spurring productivity and growth. Yet gender inequalities remain deeply entrenched in every society. UN Women has been created by the General Assembly to address such challenges. It will be a dynamic and strong champion for women and girls, providing them with a powerful voice at the global, regional and local levels."

Ban Ki-moon voegt daar overigens aan toe dat *UN Women* weliswaar de vier eerder genoemde VN-instellingen zal vervangen, maar dat zij andere VN-instellingen, zoals UNICEF, UNDP en UNFPA, juist aan zal vullen. Binnen deze instellingen ligt een groot aandeel in de verantwoordelijkheid voor de verbetering van de positie van vrouwen en meisjes. Eén van de taken van *UN Women* zal dan ook zijn om ondersteuning – en stroomlijning – te bieden aan VN-brede activiteiten ten behoeve van de positie van de vrouw.

Het nieuwe VN-agentschap moet de vier huidige vrouwenorganisaties in de VN aldus groeperen en de VN-brede ontwikkelingen steunen. Het budget waarover *UN Women* daartoe ter beschikking zou krijgen, zou jaarlijks zo'n 500 miljoen dollar gaan bedragen, oftewel twee keer zo hoog als de middelen van de vier huidige instellingen. Waartoe zal *UN Women* dit forse bedrag in dienen te zetten? Op het hoogste niveau zal *UN Women* twee kerntaken kennen. Allereerst het bieden van ondersteuning aan intergouvernementele organisaties in hun formulering van beleid en in mondiale standaardisering en -normering. *UN Women* zal de lidstaten ook helpen bij de implementatie van gender-eerlijk beleid. Dit kan door het bieden van de juiste technieken en door het ter beschikking stellen van financiële middelen. Daarbij hoort ook het aangaan van effectieve partnerschappen met civiele organisaties binnen landen.

De tweede kerntaak van *UN Women* is de verwezenlijking van een hoge mate van verantwoording (*accountability*) over het VN-brede gender-specifieke beleid. Monitoring zal hiervan een groot deel uitmaken. Om tot die hoge mate van verantwoording te kunnen komen heeft de Algemene Vergadering iets heel slims bedacht. *UN Women* zal geen reguliere

voorzitter krijgen, zoals bij andere VN-instellingen gebruikelijk, maar zal worden geleid door een onder-Secretaris-generaal die direct aan Ban Ki-moon zelf rapporteert (op 14 september werd Michelle Bachelet, gewezen President van Chili, in die functie benoemd).

Met de oprichting van *UN Women* laat de VN meer zien dan slechts een consolidatie van één van haar instellingen. De VN toont hiermee dat zij zichzelf organisatie-breed consolideert. *UN Women* vormt een belangwekkende stap in de richting van systeem-brede coherentie binnen de VN om daarmee tegemoet te komen aan de ontwikkelingsuitdagingen waarvoor de wereld zich in de 21ste eeuw gesteld ziet. Daarnaast spreekt uit de oprichting van *UN Women* nog een andere, heel heldere boodschap: gelijke behandeling voor vrouwen en meisjes is niet slechts een kwestie van mensenrechten of het tegengaan van discriminatie. In een wereld waarin vrouwen zich volledig kunnen ontplooien en waarin vrouwen in gelijke mate participeren en vertegenwoordigd zijn is meer sprake van vrede en veiligheid dan van oorlog en instabiliteit.

Het kostte meer dan vier jaar onderhandelen om tot de oprichting van *UN Women* te komen. En ook nu zijn nog niet alle obstakels uit de weg geruimd. Zo blijft er sprake van een verschil in culturele opvattingen inzake de rol en positie van vrouwen. *UN Women* zal er wat dat betreft voor moeten waken dat zij zichzelf niet in een positie manoeuvreert waarin zij bepaalde universele waarden verkondigt die niet door iedere lidstaat kunnen worden geaccepteerd. Het aannemen van een onder-Secretaris-generaal uit een niet-Westers land (symboolfunctie) zal daarbij niet genoeg zijn. Vanaf de oprichting van *UN Women* zal er steeds sprake dienen te zijn van een open dialoog, op basis van gelijkwaardigheid tussen verschillende systemen om te kunnen komen tot een werkelijke positieverbetering van vrouwen die past binnen de sociaal-culturele context van een land; en omdat vrouwen zelf ook onderdeel uitmaken van die context, samen met de mannen naast hen. Wel heerst er alom vertrouwen – en daaruit voortvloeiend hoop – dat de zichtbaarheid van één duidelijke VN-instelling voor genderzaken de impact van haar acties vergroot.

Men zou nog wel een geschikter naam voor deze instelling kunnen overwegen. *UN Women* sluit tenslotte de helft van de wereldbevolking uit, terwijl de instelling juist staat voor genderzaken - zaken die zowel man als vrouw aangaan.



De voortgang in de ontwikkeling van dit nieuwe VN-instituut is te volgen via: www.unwomen.org.

Nieuws van de internationale straftribunalen

Cedric RYNGAERT

Joegoslavië-tribunaal

Het Joegoslavië-tribunaal veroordeelde op 15 april 2011 twee Kroatische generaals, Ante Gotovina en Mladen Markač, tot respectievelijk 24 en 18 jaar cel voor misdaden tegen de mensheid en oorlogsmisdaden begaan de Servische bevolking in de regio Krajina. Beiden leidden de Kroatische troepen tijdens 'Operatie Storm' in 1995. Een andere beklagde die betrokken was bij de operatie werd vrijgesproken. Het tribunaal stelde wel vast dat de voormalige, en intussen overleden Kroatische president Franjo Tudjman, deel uitmaakte van een gezamenlijke misdadige onderneming om de Servische bevolking uit de Krajina te verdrijven en te bevolken met Kroaten.

Op 23 februari 2011 veroordeelde het tribunaal dan weer een Servische politieofficier, Vlastimir Đorđević tot 27 jaar cel voor misdaden tegen de mensheid en oorlogsmisdaden begaan tegen Kosovaars-Albanese burgers in 1999. Đorđević, die aan het hoofd stond van de Servische politie in Kosovo, werd schuldig bevonden aan terreur en geweld om het etnisch evenwicht in Kosovo te veranderen ten voordele van de Serviërs. Hij zou niet minder dan 724 Albanese Kosovaren hebben laten vermoorden en 200.000 van hen hebben laten deporteren. Đorđević is de zesde Serviër die het tribunaal veroordeelt voor misdaden begaan in Kosovo.

Rwanda-tribunaal

De beroepskamer van het Rwanda-tribunaal bevestigde de veroordeling en straf van twee beklagden. Het tribunaal veroordeelde in eerste aanleg ook een voormalige burgemeester tot levenslange gevangenisstraf voor zijn aandeel in de Rwandese genocide.

Internationaal Strafhof

Het Internationaal Strafhof vergaart momenteel informatie over het geweld dat zich na de verkiezingen in Nigeria voordeed, alsook over de vermoedelijke massamoorden in Ivoorkust tijdens de burgeroorlog. Hoewel Ivoorkust geen partij is bij het Statuut van het Hof, hebben zowel Laurent Gbagbo als Alassane

Ouattara de rechtsmacht van het Hof *ad hoc* aanvaard. Mogelijk start de aanklager binnenkort uit eigen beweging een gerechtelijk onderzoek.

De situatie in Libië vanaf 15 februari 2011 is intussen door de Veiligheidsraad, op basis van Resolutie 1970 (2011), naar het Strafhof verwezen. Op 3 maart kondigde de aanklager van het Hof aan dat hij een onderzoek start.

Op 5 april 2011 bezocht minister van Justitie Stefaan De Clerck het Hof. Het Hof bedankte de Belgische samenwerking met en steun aan het Hof. Zo sloot België vorig jaar een akkoord met het Hof over de uitvoering van vonnissen. De minister benadrukte het belang dat België hecht aan de strijd tegen de straffeloosheid en de bevordering van de internationale *rule of law*, gesymboliseerd door het Strafhof.

De *outreach unit* van het Internationaal Strafhof zendt op de Keniaanse TV en radio de serie 'Ask the Court' uit. Dit programma beantwoordt de vragen die de Keniaanse bevolking zich het vaakst stelt over het mandaat en het werk van het Hof. De bedoeling is de interactie te versterken tussen het Hof en de bevolking die het meest getroffen is door het postelectorale geweld waarover het Hof zijn rechtsmacht uitoefent. Zo worden bijvoorbeeld uitleg gegeven over de procedurele rechten van de slachtoffers die participeren in de zaken voor het Hof, alsook over de eerste verschijningen van de verdachten. Alle afleveringen van de serie zijn beschikbaar op het YouTube-kanaal van het Hof:

<http://www.youtube.com/IntlCriminalCourt>.

In september 2011 houdt het Hof overigens de *confirmation hearings* in de twee zaken tegen zes Keniaanse gezagsdragers tegen wie het Hof in maart een verschijningsbevel uitvaardigde. Ze verschenen begin april voor het eerst voor het Hof.

Kenia bestrijdt de ontvankelijkheid van de zaken; het is van oordeel dat Kenia, in het kader van het complementariteitsbeginsel, wel zijn primaire verantwoordelijkheid opneemt om de in Kenia begane misdaden te onderzoeken. Overeenkomstig het 'complementariteitsbeginsel' hebben staten de eerste verantwoordelijkheid om ernstige misdaden te vervolgen en heeft het Hof slechts een complementaire verantwoordelijkheid. Wat complementariteit betreft verwezen zij ook naar de samenwerking tussen het VN-ontwikkelingsprogramma (UNDP) en het Strafhof. Eén van de programma's van UNDP is erop gericht de nationale rechtsstaat in ontwikkelingslanden te versterken en de bedoeling is in het bijzonder de ca-



paciteit van binnenlandse rechtbanken inzake vervolging van internationale misdaden te versterken.

Wat Darfur betreft, bevestigde het Hof op 7 maart 2011 de tenlasteleggingen tegen Banda en Jerbo, twee rebellencommandanten die verantwoordelijk worden geacht voor een aanval op vredestroepen van de Afrikaanse Unie in 2007. Ze zullen nu terecht staan voor oorlogsmisdaden.

Noot

- 1 Drs. Caecilia J. van Peski werkt als onafhankelijk consultant op het gebied van internationale vraagstukken. Daarnaast neemt zij zitting in diverse besturen, waaronder dat van de Nederlandse Vereniging van de Verenigde Naties, IKV Pax Christi en CISV International. Zij is tevens lid van de Raad van Advies van de Stichting VredesWetenschappen. Van Peski is op internationaal vlak actief als verkiezingswaarnemer voor de OVSE en de EU. In 2010 vertegenwoordigt zij de Nederlandse vrouw als VN-Vrouwenvertegenwoordiger naar de Algemene Vergadering van de VN. In die hoedanigheid maakte zij in oktober van dit jaar deel uit van de Nederlandse Koninkrijksdelegatie naar de VN in New York. Deze bijdrage verscheen in *VN-Forum* 2010/3, 10-12.



De VN-kalender

door Piet WILLEMS ¹

Om met stip in uw agenda te noteren ²

4 juni	Internationale dag van onschuldige kinderen als slachtoffers van agressie (A/RES/ES-7/8)
5 juni	Wereldmilieudag (A/RES/2994 (XXVII))
8 juni	Wereldoceanendag (A/RES/63/11)
12 juni	Werelddag tegen kinderarbeid
17 juni	Werelddag voor de bestrijding van woestijnvorming en droogte (A/RES/49/115)
20 juni	Wereld vluchtelingendag (A/RES/55/76)
23 juni	VN-dag voor openbare dienstverlening (A/RES/57/277)
23 juni	Internationale dag van de weduwen (A/RES/65/189)
26 juni	Internationale dag tegen het misbruik van en de illegale handel in verdovende middelen (A/RES/42/112)
26 juni	Internationale dag voor steun aan slachtoffers van foltering (A/RES/52/149)
2 juli	Internationale dag van de coöperatieven (A/RES/47/90)
11 juli	Wereldbevolkingsdag
18 juli	Internationale Nelson Mandela-dag (A/RES/64/13)
30 juli	Internationale dag van de vriendschap (A/RES/65/275)
1-7 augustus	Internationale week van de borstvoeding
9 augustus	Internationale dag van de inheemse volkeren (A/RES/49/214)
12 augustus	Internationale dag van de jeugd (A/RES/54/120)
19 augustus	Wereld humanitaire dag (A/RES/63/139)
23 augustus	Internationale dag ter herinnering van de slavenhandel en de afschaffing ervan
26 augustus	Namibië-dag (A/RES/3111 (XXVIII))
29 augustus	Internationale dag tegen nucleaire testen (A/RES/64/35)

63

Enkele belangrijke afspraken op de VN vergaderagenda ³

New York

8-10 juni	High-level bijeenkomst van de Algemene Vergadering over de geboekte vooruitgang in de realisatie van de politieke en engagementsverklaring tegen HIV/AIDS
11-29 juni	Comité voor de uitbanning van vrouwendiscriminatie (49ste sessie)
13-17 juni	Conferentie van de verdragspartijen bij het Zeerechtverdrag (21ste sessie)
1-26 augustus	Commissie voor de afbakening van het continentaal plat



Genève

9 mei – 3 juni	Comité tegen foltering
1-17 juni	Internationale Arbeidsorganisatie, conferentie (100ste sessie)
27 juni – 8 juli	VN-Beroepstribunaal
4-29 juli	Economische en Sociale Raad, inhoudelijke sessie
4 juli – 12 augustus	Commissie voor Internationaal Recht (tweede deel, 63ste sessie)
11-29 juli	Mensenrechtencomité (102de sessie)
2 augustus – 16 september	Ontwapeningsconferentie (derde deel)
8 augustus – 2 september	Comité voor de uitbanning van rassendiscriminatie (79ste sessie)

Wenen

1-10 juni	Comité voor het vreedzaam gebruik van de ruimte (54ste sessie)
-----------	--

Elders

6-30 juni	Montreal – Internationale Burgerluchtvaart Organisatie, Raad (193ste sessie)
21 juni	Nairobi – Comité van permanente vertegenwoordigers bij UNEP (115de sessie)
22 juni	Nairobi – Comité van permanente vertegenwoordigers bij UN-Habitat (41ste sessie)
25 juni – 2 juli	Rome – Voedsel- en Landbouworganisatie, conferentie (37ste sessie)
27 juni – 1 juli	Londen – Internationale Maritieme Organisatie, Raad (106de sessie)
11-22 juli	Kingston – Internationale Diepzeebodem Autoriteit (17de sessie)
juli	Internationale VN-Conferentie van de burgermaatschappij ter ondersteuning van de Israëlisch-Palestijnse vrede (plaats te bepalen)

64 Noten

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





**VN-KANTOREN
VOOR BELGIË**



UN Office Brussels
VN-Kantoren in België
Bureau te Brussel
www.unbrussels.org



**DFS: Departement voor Ondersteuning
van Activiteiten op het Terrein**
DPKO: Departement Vredesoperaties
DPA: Departement Politieke Aangelegenheden
www.un.org/en/peacekeeping/about/dfs
www.un.org/en/peacekeeping/
www.un.org/depts/dpa



FAO
Voedsel- en Landbouworganisatie
van de VN, Verbindingsbureau met
de EU en België
www.fao.org



ILO
Internationale Arbeidsorganisatie
Bureau voor de Europese
Unie en de Beneluxlanden
www.ilo.org/brussels



UNAIDS
Gezamenlijk VN-Programma
voor HIV/AIDS
www.unaids.org



UNDP
Ontwikkelingsprogramma
van de VN
www.undp.org/eu



UNEP
Milieuprogramma van
de VN, Verbindingsbureau
voor de Europese Unie
www.unep.org



UN-HABITAT
VN-Centrum voor Menselijke
Nederzettingen, Verbindingsbureau
met de Europese Unie en België
www.unhabitat.org



UN WOMEN
VN-eenheid voor Gendergelijkheid en de
Empowerment van Vrouwen
www.unwomen.org



UNISDR
De internationale strategie van de
Verenigde Naties voor de beperking
van het risico op rampen
www.unisdr.org/europe

UN OCHA

UNOCHA
Bureau voor de Coördinatie van
Humanitaire Zaken van de VN,
Verbindingsbureau met EU/NAVO en
andere relevante EU Instellingen
en NGO's
www.ochaonline.un.org

UNRIC

UNRIC
Regionaal Informatiecentrum van de VN
www.unric.org



UNHCR
Bureau van de Hoge Commissaris
van de Verenigde Naties voor de
Vluchtelingen Regionaal Bureau
voor België, Luxemburg en de
Europese Instellingen
www.unhcr.org



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



UNICEF
Kinderfonds van de VN
www.unicef.org



UNIDO
Organisatie van de
Verenigde Naties voor
Industriële Ontwikkeling
www.unido.org



UNU
Universiteit van de VN
www.cris.unu.edu



WFP
Wereldvoedselprogramma
www.wfp.org



WHO
Wereldgezondheidsorganisatie
www.who.int



UNFPA
Bevolkingsfonds van de VN
www.unfpa.org



Wereldbankgroep
www.worldbank.org



UNESCO
Organisatie van de Verenigde Naties voor
Onderwijs, Wetenschap en Cultuur
www.unesco.org



WMO
Wereld Meteorologische Organisatie
www.wmo.int



IOM
Internationale Organisatie voor Migratie
www.belgium.iom.int

IOM - OIM

UN ODC

UNODC
VN-Bureau voor Drugs en Criminaliteit
www.unodc.org



UNRWA
VN-Agentschap voor hulp aan de
Palestijnse vluchtelingen in het
Nabije Oosten
www.unrwa.org

UNOPS

UNOPS
VN-Bureau voor Projectondersteunende
Diensten
www.unops.org