



- De vervolging van Hissène Habré
- R2P en IDPs: een genderperspectief
- De onafhankelijkheid van Palestina

Jaargang 35, nr. 160, 2011/4

Vereniging voor de Verenigde Naties

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

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

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

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

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

Foto = Credit UN Photo

Wereldbeeld

Tijdschrift van de Vereniging voor de Verenigde Naties
(4 nrs. per jaar)
Jaargang 35 – 2011/4 – nr. 160

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 Kesteley – Frank Maes – Michèle Morel – Louis-Alfons Nobels – Neri Sybesma – Tine Vandervelden – Karen Van Laethem – Piet Willems

Correspondenten

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

Auteursrichtlijnen

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



Daar waar de maand december voor velen de maand van kerstmis, cadeautjes en kalkoen is; staat december voor mij synoniem met mensenrechten. In december verjaart namelijk de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM). Dit jaar blaast de UVRM maar liefst 63 kaarsjes uit. Hoewel dit voor een internationaalrechtelijk instrument nog betrekkelijk jong is, begint de UVRM toch ook wat ouderdomstrekken te vertonen. Zo wordt er haar de laatste jaren soms verweten dat ze niet meer mee kan met de nieuwe uitdagingen van onze sneller evoluerende maatschappij.

Ter gelegenheid van de UVRM's vijftigste verjaardag stelde Louis Henkin nog dat een van de grootste uitdagingen voor het mensenrechtenrecht niet-statelijke actoren zijn, waaronder ondernemingen. In het tijdperk van globalisering dient de verantwoordelijkheid van deze actoren voor mensenrechtenschendingen toe te nemen. Zo stelde Henkin dat de UVRM ook op – onder andere – ondernemingen van toepassing zou zijn. Hij interpreteerde de preambule van de UVRM, dat zich tot 'elk individu en elk orgaan van de samenleving' richt, als volgt: *"Every individual includes juridical persons. Every individual and every organ of society excludes no one, no company, no market, no cyberspace. The Universal Declaration applies to them all."* Deze interpretatie werd aangewend om te argumenteren dat naast staten ook op niet-statelijke actoren zoals ondernemingen rechtstreekse mensenrechtenverplichtingen zouden rusten. In 2003 nam de Subcommissie voor de Bevordering en de Bescherming van de Mensenrechten de *UN Draft Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with regard to Human Rights* aan. Dit instrument trachtte de relevante mensenrechtenplichten van ondernemingen te identificeren en deze rechtstreeks toe te passen op ondernemingen binnen hun invloeds- en activiteitsfeer. Ze waren de eerste aanzet tot internationale, juridisch afdwingbare mensenrechtenplichten voor ondernemingen. Na hun aanvaarding door de Subcommissie botsten deze *Norms* echter op zware kritiek vanwege de ondernemingssector en staten. Hun bespreking in de toenmalige VN-Commissie voor Mensenrechten leidde dan ook tot een politieke impasse. Hoewel algemeen aanvaard werd dat het thema 'ondernemingen en mensenrechten' hoog op de politieke agenda diende te staan, heerste er grote onenigheid over de aanpak van deze problematiek, voornamelijk met betrekking tot het dwingende karakter van de *Norms*. Daar staten niet klaar waren om de *Norms* te aanvaarden, spoorde de VN-Commissie voor Mensenrechten de VN-Secretaris-generaal aan een *Special Representative* aan te stellen om de kwestie verder te onderzoeken.

Zes jaar later legde deze *Special Representative on Business and Human Rights*, John Ruggie in juni zijn finale rapport voor aan de VN-MRR. Dit rapport stelt de zogenaamde *UN Guiding Principles on Business and Human Rights* voor en werd met enthousiasme aanvaard door de VN-MRR. De *Guiding Principles* zijn een vrijwillig instrument, die een eerder door de Special Representative voorgesteld beleidskader, het *UN 'Protect, Respect, and Remedy'-Framework*, beogen te implementeren. Met deze instrumenten wordt richting gegeven aan de VN-aanpak voor mensenrechten en ondernemingen. Deze is gebaseerd op drie pilaren: de staatsplicht om individuen te beschermen tegen mensenrechtenschendingen begaan door ondernemingen (*state duty to protect*); de verantwoordelijkheid van ondernemingen voor mensenrechtenschendingen (*corporate responsibility to respect*); en een meer efficiënte toegang tot remedies voor slachtoffers van mensenrechtenschendingen door ondernemingen (*access to remedies*).

Hoewel deze aanpak niet meteen Henkin's interpretatie van de UVRM belichaamt, betekent het toch een grote doorbraak in de aanpak van de problematiek rond mensenrechten en ondernemingen. Ook zou de aanpak van de Special Representative wel eens een nieuwe periode kunnen inluiden voor de mensenrechtenbescherming, vooral wat betreft de benadering van mensenrechtenschendingen door niet-statelijke actoren. Veel zal afhangen van de receptie en implementatie van voornoemde instrumenten door staten, internationale organisaties, de civiele maatschappij en ondernemingen zelf.



Deze maand wil ik ook graag terugblikken op mijn eerste jaar als redactiesecretaris van Wereldbeeld. Vier nummers verder heeft dit mij niet enkel inhoudelijk veel bijgebracht, maar ook en vooral op menselijk vlak. Hierbij wil ik graag de lezers van Wereldbeeld bedanken voor hun trouw en interesse voor de wereld van de VN en alle leden van het redactiecomité, zonder wie dit blad niet tot stand zou komen. Prettige feesten en tot volgend jaar!

Karen Van Laethem
Redactiesecretaris Wereldbeeld



UN Special Representative on Business and Human Rights Addresses Human Rights Council
UN Photo # 398013: Jean-Marc Ferré

Inhoud

Edito	1
<i>Karen Van Laethem</i>	
Een Senegalese Saga. Nieuwe ontwikkelingen in de vervolging van Hissène Habré	3
<i>Philip De Man</i>	
Responsibility to Protect and the Protection of Internally Displaced Persons: Bringing Gender Back In	7
<i>Lucy Hall</i>	
De onafhankelijkheid van de Palestijnse staat ... maar welke Palestijnse staat?	
Een analyse van de Palestijnse aanvraag tot lidmaatschap van de VN	14
<i>Sophie Forrez</i>	
De EU, België, Vlaanderen en de VN: Van Parijs naar Busan, over de doeltreffendheid van ontwikkelingshulp	22
<i>Karolien Casaer-Diez</i>	
In de kijker: De herziening van de VN MRR	29
<i>Katrien Meuwissen</i>	
Opinie: 60 jaar vluchtelingenverdrag: reden tot feest?	31
<i>Michèle Morel</i>	
Actualiteit: Palestina en het verzoek tot toetreding tot de VN	36
<i>Laura Tielemans</i>	
Boekenrubriek	39
Onder redactie van <i>Marco Benatar</i>	
Nieuws in het kort	42
<i>Neri Sybesma-Knol</i> , met bijdragen van <i>Marco Benatar</i> en <i>Cedric Ryngaert</i>	
De VN-kalender	47
<i>Piet Willems</i>	



Een Senegalese saga. Nieuwe ontwikkelingen in de vervolging van Hissène Habré

door Philip DE MAN¹

Inleiding

Het verhaal over de vele pogingen tot vervolging en uitlevering van de Tsjadische oud-president Hissène Habré leest haast als een saga uit het land van Margritte en de Gemeentelijke Holding van Dexia. Nochtans had het Britse *House of Lords* zo'n tien jaar geleden al een duidelijk signaal gegeven in de zaken *Pinochet*, die de afhandeling van vergelijkbare zaken had moeten vergemakkelijken. En er bestaan nogal wat gelijkenissen tussen de Chileense dictator en het geval Hissène Habré, door *Human Rights Watch* nog uitgeroepen tot de 'Afrikaanse Pinochet'.² Zo betreffen beide zaken de vervolging van voormalige staatshoofden voor een buitenlandse nationale rechtbank, onder meer wegens grootschalige folteringen gepleegd tijdens hun regime. In beide zaken worden de betrokken rechtbanken ook geconfronteerd met een uitleveringsverzoek vanwege een land waar de feiten zich weliswaar niet afgespeeld hebben, maar dat toch wordt geacht rechtsmacht te hebben op grond van het passieve personaliteitsbeginsel en het controversiële beginsel van universele rechtsmacht. Zoals genoegzaam bekend is bleef Pinochet uiteindelijk onbestraft, ondanks de progressieve interpretatie van internationaal gewoonte- en verdragsrecht door het *House of Lords*. Het begint er stilaan op te lijken dat de zaak Habré ook qua uitkomst parallellen zou kunnen vertonen met die van zijn Chileense collega.

Feiten en juridische voorgeschiedenis

Hissène Habré komt aan de macht in juni 1982 na een gewelddadige coup tegen toenmalig president Oueddei. De nieuwe machthebber ontpopt zich al snel tot een ware tiran die niet terugdeinst voor grootschalige gruwelijkheden jegens zijn eigen bevolking. Hoewel nog steeds onduidelijkheid bestaat over het exacte aantal slachtoffers, zou het achtjarig bewind van Habré geleid hebben tot de dood en systematische foltering van duizenden politieke dissidenten. Habré wordt uiteindelijk op 1 december 1990 van de macht verdreven door rebellen geleid door huidig president Idriss Déby. De voormalige dictator zoekt daarop zijn toevlucht in Senegal, waar hij tot op vandaag verblijft.

Gesterkt door de arrestatie van Pinochet in Londen en geholpen door een internationale coalitie van NGO's, diene enkele slachtoffers van het regime Habré in januari 2000 een klacht in met burgerlijke partijstelling bij het *Tribunal Régional hors classe* van Dakar wegens foltering en misdaden tegen de mensheid. Hoewel de onderzoeksrechter amper een maand later reeds voldoende redenen ziet om Habré aan te klagen en onder huisarrest te plaatsen, wordt de procedure uiteindelijk zonder gevolg stopgezet na een verzoek van Habré voor de kamer van inbeschuldigingstelling van het Hof van Beroep in Dakar in juli 2000³, in een arrest dat later bevestigd wordt door het Hof van Cassatie in maart 2001.⁴ Beide rechtbanken menen dat Habré niet vervolgd kan worden in Senegal aangezien het nationale strafrecht geen bepalingen voorziet aangaande misdaden tegen de mensheid. Bovendien kunnen buitenlanders in Senegal niet vervolgd worden voor daden van foltering die gepleegd werden in het buitenland. Het VN-Folterverdrag voorziet weliswaar in universele rechtsmacht en verdragen hebben volgens de Senegalese grondwet rechtstreekse werking in de interne rechtsorde, toch doet zulks geen afbreuk aan het feit dat de uitvoering van het Folterverdrag verdere interne wetgevende maatregelen vereist, aldus het Hof van Cassatie. Het passieve personaliteitsbeginsel wordt overigens geen enkele maal opgeworpen, ook al waren er twee Senegalese staatsburgers onder de slachtoffers van het regime Habré. Vervolging in Senegal lijkt dus onmogelijk te zijn. Enkele slachtoffers, waaronder een Belg van Tsjadische origine, richten zich daarop tot België, waar onderzoeksrechter Franssen na lang onderzoek in september 2005 beslist een internationaal aanhoudingsbevel uit te vaardigen tegen Habré, gekoppeld aan een uitleveringsverzoek aan Senegal. Wederom weigert de kamer van inbeschuldigingstelling van het Hof van Beroep in Dakar de procedure echter verder te zetten, ditmaal omdat het zich onbevoegd acht om te oordelen over daden van een voormalig staatshoofd in functie.⁵

Habré lijkt zich dus geen zorgen te moeten maken: hij kan niet vervolgd worden in Senegal wegens lacunes in de interne wetgeving en zijn immuniteit staat in de weg aan enige uitlevering aan een derde land. Wat dan echter met de bepaling in het VN-Folter-



verdrag, toch reeds in 1986 geratificeerd door Senegal, die stelt dat een verdragspartij die een verdachte weigert uit te leveren, deze voor eigen rechtbanken moet vervolgen.⁶ Voor het VN-Comité tegen foltering is de zaak alvast duidelijk: door na te laten de noodzakelijke maatregelen te treffen tot vestiging van zijn rechtsmacht ten aanzien van de feiten gepleegd door Habré, hoewel het daarvoor voldoende tijd had, meent het Comité dat Senegal zijn verplichtingen in het kader van het Folterverdrag niet is nagekomen.⁷ Ook de Afrikaanse Unie (AU) is de idee toegedaan dat Senegal maar beter vaart achter de zaak zet. De Assemblée van deze organisatie noteerde in juli 2006, na onderzoek door een 'Comité van eminente Afrikaanse juristen', dat Senegal Hissène Habré moet vervolgen en berechten 'in naam van Afrika, door een bevoegde Senegalese rechtbank en met waarborgen op een eerlijk proces'.⁸ Senegal beslist daarop dan toch de bestaande procedurele en materiële hindernissen in het nationale strafrecht weg te nemen door misdaden tegen de mensheid te erkennen en samen met foltering toe te voegen aan de lijst van misdrijven waarvoor buitenlanders in Senegal vervolgd kunnen worden, ook al werden de feiten gepleegd in het buitenland.⁹

Internationaal Gerechtshof: België t. Senegal

De weg naar een vervolging in Senegal lijkt dus definitief ingeslagen. De vraag van de AU om Habré te berechten 'in naam van Afrika' doet alvast vermoeden dat een uitlevering aan een Westers land zoals België weinig kans op slagen heeft. Daar concrete stappen om over te gaan tot een daadwerkelijke vervolging echter wederom uitblijven, wendt België zich in februari 2009 tot het Internationaal Gerechtshof (IGH), met het verzoek Senegal te verplichten de strafrechtelijke procedure tegen Habré verder te zetten dan wel de verdachte uit te leveren aan België.¹⁰ België beroept zich daartoe op het VN-Folterverdrag en de internationaal gewonterechtelijke verplichting om misdaden onder internationaal humanitair recht te bestraffen. België vraagt tevens voorlopige maatregelen om te verhinderen dat Habré voor het einde van de uitspraak ten gronde door het IGH het grondgebied van Senegal reeds zou verlaten. De zaak, die nog steeds hangende is, biedt het Hof een uitgelezen kans om verder duiding te geven bij zijn uitspraak in de befaamde *Arrest Warrant*-zaak van februari 2002. In deze zaak oordeelde het Hof dat België zijn internationale verplichtingen jegens Congo had geschonden door een internationaal aan-

houdingsbevel te laten circuleren tegen de toenmalige zittende Congolese minister van buitenlandse zaken, daar deze op grond van het internationaal recht immuniteit geniet.¹¹ Het is echter onduidelijk of voormalige staatsfunctionarissen zoals Hissène Habré zich kunnen beroepen op dezelfde immuniteiten. Een uitspraak in het voordeel van België valt dan ook niet uit te sluiten, temeer daar het passieve personaliteitsbeginsel mogelijke bezwaren over universele rechtsmacht in de zaak Habré kan weerleggen. De Belgische verwachtingen worden echter al meteen getemperd door een beschikking van het IGH in mei 2009, waarin het Hof de gevraagde voorlopige maatregelen afwijst.¹² Het Hof oordeelde dat een plechtige verklaring vanwege Senegal, afgelegd tijdens de zitting, volgens dewelke Habré het grondgebied niet zou verlaten vóór een definitieve uitspraak ten gronde door het IGH, voldoende waarborgen bood om de voorlopige maatregelen af te wijzen. België kon zich verzoenen met dit compromis.¹³



Weduwen demonstreren in 2005 in N'Djamena, de hoofdstad van Chad om ex-dictator Hissène Habrés uitlevering naar België te ondersteunen.

© ATPDH (www.hrw.org/news/2011/11/29/united-nations-move-toward-prosecuting-chad-s-ex-dictator).

Hof van Justitie van ECOWAS

De garanties van Senegal voor het Internationaal Gerechtshof sterken de indruk dat het land wel degelijk zinnens is Habré te berechten. Beducht voor de juridische strop die zich langzaam rond hem lijkt te vormen, trekt Hissène Habré daarom naar een weinig voor de hand liggende instelling: het Hof van Justitie van de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten (ECOWAS).¹⁴ Zijn klacht luidt dat Senegal het beginsel van niet-retroactiviteit in strafzaken geschonden zou hebben door de wijzigingen van het interne strafrecht die volgden op het



mandaat van de Afrikaanse Unie in 2006. Deze wijzigingen zouden er immers toe leiden dat Habré vervolgd kan worden op grond van feiten die op het ogenblik dat ze gepleegd werden niet als zodanig erkend waren in de Senegalese rechtsorde en voor misdrijven die toen niet voor een Senegalese rechter gebracht hadden kunnen worden.

In een opmerkelijk betoog dat, indien geen politieke inmenging, dan toch minstens een bijzonder gebrekkige kennis van internationaal recht verraadt, stelt het Hof van Justitie dat er 'redelijke en overtuigende aanwijzingen' zijn dat de bestreden wetswijzigingen het beginsel van niet-retroactiviteit in strafzaken schenden, zoals dat neergelegd is in het Afrikaans Handvest voor de Rechten van de Mens en Volkeren en de (niet-bindende) Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens. Niettegenstaande deze 'potentiële schending', zo vervolgt het Hof zijn merkwaardige redenering, moeten we rekening houden met het feit dat de wetswijzigingen werden doorgevoerd op grond van het mandaat van de Afrikaanse Unie, dat Senegal vraagt om Hissène Habré te vervolgen 'in naam van Afrika'. Dit mandaat zou gebaseerd zijn op artikel 15, paragraaf 2 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, letterlijk overgenomen in de Senegalese grondwet, dat een uitzondering op het niet-retroactiviteitsbeginsel bevat voor daden die op het ogenblik dat ze gepleegd werden van strafrechtelijke aard zijn 'overeenkomstig de algemene rechtsbeginselen die door de volkerengemeenschap worden erkend'.

Wat vooral vragen doet rijzen is de interpretatie die het West-Afrikaanse Hof van Justitie vervolgens geeft aan het mandaat van de Afrikaanse Unie. Het Hof meent dat er een 'internationale gewoonte' bestaat volgens dewelke zaken als de voorliggende be-recht dienen te worden voor een internationale *ad hoc* rechtbank. De verwijzing naar een 'bevoegde instantie' in het AU-mandaat zou dan ook in die zin gelezen moeten worden. Dat de Afrikaanse Unie uitdrukkelijk verwezen had naar een berechting door een 'bevoegde Senegalese rechtbank' ziet het Hof daarbij gemakkelijkschalve over het hoofd in zijn 'letterlijk citaat' van de beslissing van de AU-Assemblée. Het Hof concludeert dat elke andere berechting van Habré, doelend op een vervolging voor Senegalese nationale rechtbanken, het niet-retroactiviteitsbeginsel in strafzaken zou schenden. Waarom dit beginsel enkel geschonden zou worden in geval van berechting door een Senegalese rechtbank en niet bij de oprichting van een bijzondere *ad hoc* rechtbank, waarvan het statuut toch tevens opge-

maakt zou moeten worden na de feiten, blijft een raadsel.

Ook de verwijzing naar het bestaan van een 'internationale gewoonte' om staatshoofden te vervolgen voor een *ad hoc* rechtbank doet de wenkbrauwen fonsen. Dergelijke bewering lijkt geïnspireerd te zijn op een verkeerdelijke lezing van de uitspraak van het Internationaal Gerechtshof in de hoger aangehaalde *Arrest Warrant*-zaak, die er al doende in lijkt te slagen elke herinnering aan afwijkende statenpraktijk *à la Pinochet* uit te wissen. Ze kan ook gestoeld zijn op het rapport van het Comité van eminente Afrikaanse juristen dat als basis diende voor het AU-mandaat.¹⁵ In dit rapport wordt immers een berechting voor een regionale Afrikaanse *ad hoc* rechtbank vooropgesteld als valabel alternatief voor een proces in één enkel Afrikaans land. In hetzelfde rapport benadrukt het Comité echter ook dat Senegal en Tsjaad het meest geschikt zijn, respectievelijk de grootste verantwoordelijkheid dragen om Habré te berechten. De vraag blijft dan ook waarom het ECOWAS-Hof opteert voor het *ad hoc* alternatief, zeker gelet op de letterlijke en ondubbelzinnige tekst van de beslissing van de AU-Assemblée.

Uitlevering aan Tsjaad

De meest opzienbarende ontwikkeling in de zaak Habré vindt echter plaats in juli 2011, wanneer de Senegalese president Wade zonder onmiddellijk aanwijsbare motieven beslist Habré uit te leveren aan Tsjaad.¹⁶ Daarover zou reeds een akkoord bestaan tussen hem en zijn ambtsgenoot Idriss Deby, de opvolger van Habré. De plotse beslissing om de ex-president uit te leveren aan zijn eigen land, in weerwil van de zelfverklaarde onbevoegdheid van de kamer van inbeschuldigingstelling van het Hof van Beroep in Dakar om een voormalig staatshoofd aan België uit te leveren, doet vragen rijzen over de politieke beweegredenen van Wade en Deby. De vragen worden des te prangender als men weet dat Habré eerder in augustus 2008 *in absentia* ter dood veroordeeld is door een rechtbank in de Tsjadische hoofdstad N'djamèna voor oorlogsmisdaden en misdaden tegen de mensheid wegens vermeende steun aan rebellen die het regime van Deby wilden omverwerpen.¹⁷ De beslissing tot uitlevering kon op felle kritiek rekenen van onder meer Navanethem Pillay, Hoge Vertegenwoordiger voor de Mensenrechten van de VN.¹⁸ Een terdoodveroordeling is immers een sterke indicatie van een reëel risico dat Habré in Tsjaad gefolterd zou worden. Het *non-refoulement* beginsel in het VN-Fol-



terverdrag verbiedt dat partijen in dergelijke gevallen zouden overgaan tot uitlevering.¹⁹ Wade trok daarop daags nadien zijn beslissing in.²⁰ Het moge duidelijk zijn dat Senegal hoogst selectief en opportunistisch omspringt met zijn verplichtingen onder het Folterverdrag.

Ad hoc tribunaal in Senegal?

De Tsjadische episode toont aan hoe groot de weerstand is in Afrikaanse politieke kringen tegen een uitlevering van Habré aan een Westers land. De wens om Habré te berechten in Afrika spreekt ook duidelijk uit de interpretatie en opvolging van het ECOWAS-arrest door de Afrikaanse Unie, die de gewrongen lezing van het AU-mandaat door het West-Afrikaanse Hof van Justitie lijkt te bevestigen. Zo stelde de AU-Assemblée onlangs een speciale commissie aan met het mandaat overleg te plegen met de Senegalese regering om de modaliteiten rond te krijgen voor een spoedige berechting van Hissène Habré 'door een bijzonder tribunaal met internationaal karakter, in navolging van de ECOWAS-beslissing'.²¹ Het compromis dat deze beslissing moet verzoenen met de eerdere beslissing van de Assemblée, die toch sprak van een 'bevoegde Senegalese rechtbank', lijkt er dan in te liggen dat dergelijk *ad hoc* tribunaal vanuit Senegal zou moeten opereren.

Dit blijkt alvast uit het meest recente voortgangsrapport van de AU-Commissie voor de zaak Hissène Habré van juli 2011, waarin gevolg gegeven wordt aan de oproep van de Assemblée en concrete voorstellen gedaan worden voor de inrichting van een regionaal *ad hoc* tribunaal in Senegal.²² De werking van dergelijke rechtbank zou gefinancierd worden door een speciaal daartoe opgericht fonds, dat al substantiële bijdragen ontvangen zou hebben van verscheidene Afrikaanse en Europese landen, waaronder België. In mei 2011 schortte Senegal zijn onderhandelingen met de Commissie echter zonder verklaring en *sine die* op, zodat ook de Afrikaanse optie muurvast lijkt te zitten. De Commissie stelt daarom vier alternatieven voor. Zo wordt de inrichting van buitengewone kamers in de rechtbanken van Tsjaad en andere Afrikaanse landen, naar het voorbeeld van de *Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia*, als een valabele mogelijkheid voorgesteld. Gelet op de gewijzigde omstandigheden raadt de Commissie de AU-Assemblée ook aan een eventuele uitlevering aan België te heroverwegen, al strookt zulks niet met het AU-mandaat om Habré te berechten 'in naam van Afrika'. De Commissie besluit uiteindelijk echter

dat een berechting in Senegal voorlopig 'de enige echte en realistische optie' blijft. Ze raadt de Assemblée daarom aan Senegal te herinneren aan zijn juridische verplichtingen in dit opzicht.

Willing and able?

Na jarenlang juridisch gekissebis lijkt het erop dat Senegal zich niet meer kan verschuilen achter vermeende procedurele en financiële obstakels om te ontkomen aan zijn internationale verplichting om Hissène Habré zelf te berechten dan wel uit te leveren. De doorgevoerde wetwijzigingen en de oprichting van een bijzonder fonds ter financiering van een proces hebben alleszins de bezwaren weggenomen als zou Senegal niet in de mogelijkheid verkeren over te gaan tot de berechting van de voormalige dictator. De gebeurtenissen van de laatste maanden tonen echter duidelijk aan dat de Senegalese bereidheid om Habré voor het gerecht te brengen geheel afwezig is. Het voorstel om de dictator uit te leveren aan zijn eigen land, allicht in de wetenschap dat dit door de internationale gemeenschap afgekeurd zou worden, moet gezien worden als een politieke zet die een schijn van bereidwilligheid moest creëren dan wel als een poging tot politieke afrekening door Deby. Het benadrukt ook nogmaals de afkeer van enige inmenging door het Westen in wat als een zuiver Afrikaanse kwestie beschouwd wordt.

Twee recente ontwikkelingen zouden een uitlevering aan België, dat zijn verzoek aan Senegal in 2011 vernieuwde, echter dichterbij kunnen brengen. Op 22 juli 2011 drukte de Tsjadische minister van buitenlandse zaken in een officieel communiqué de wens uit dat Hissène Habré snel uitgeleverd zou worden aan België.²³ Dergelijke ondubbelzinnige mededeling door een zittend staatsfunctionaris kan moeilijk anders opgevat worden dan als een afstand van immuniteit van Habré. De ontwikkeling zou ook sterk kunnen wegen op de beoordeling van de zaak door het Internationaal Gerechtshof. Verder werd eind september 2011 bekendgemaakt dat de prestigieuze *Right Livelihood Award* dit jaar toegekend wordt aan Jacqueline Moudeina, advocate van de slachtoffers van het regime Habré.²⁴ Ook Moudeina beschouwt een uitlevering aan België als 'de enige realistische optie' die de slachtoffers nog rest om Habré op een eerlijke manier te laten berechten.²⁵ De toekenning van de prijs aan de advocate verhoogt de druk op Senegal om Habré uit te leveren. Bij verder uitblijven van enige positieve actie vanwege de Senegalese autoriteiten zal het echter wachten zijn tot een uit-



spraak ten gronde van het Internationaal Gerechtshof. De door België opgestarte procedure biedt het Hof alvast de gelegenheid de draagwijdte van de *Arrest Warrant*-zaak te verduidelijken en zodoende de herinnering aan de affaire *Pinochet* te rehabiliteren.

Noten

- 1 Aspirant FWO-Vlaanderen. Wetenschappelijk medewerker bij het Instituut voor Internationaal Recht van de Katholieke Universiteit Leuven en het Leuven *Institute for Global Governance Studies*. De auteur heeft gewerkt bij het Internationaal Straftribunaal voor voormalig Joegoslavië en bereidt momenteel een proefschrift voor over het gebruik van natuurlijke rijkdommen in de kosmische ruimte.
- 2 Zie www.hrw.org/en/habre-case.
- 3 Arrest nr. 135 van 4 juli 2000, beschikbaar op www.hrw.org/legacy/french/themes/habre-decision.html.
- 4 Arrest nr. 14 van 20 maart 2001, beschikbaar op www.haguejusticeportal.net/Docs/NLP/Senegal/Habr%E9_Cour_Cassation_Arr%EAt_20-3-2001.pdf.
- 5 Arrest nr. 138 van 25 november 2005. Zie de mededeling van het Senegalese ministerie van buitenlandse zaken van 27 november 2005, beschikbaar op www.hrw.org/fr/news/2005/11/26/communiqu-du-minist-re-des-affaires-trang-res-27-novembre-2005.
- 6 Art. 7 VN-Folterverdrag.
- 7 Communicatie 181/2001 van 19 mei 2006, *UN Doc. CAT/C/36/D/181/2001*, beschikbaar op [www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/aafdd8e81a424894c125718c004490f6?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/aafdd8e81a424894c125718c004490f6?Opendocument).
- 8 Decision sur le procès d'Hissène Habré et l'Union Africaine van 2 juli 2006, Doc. Assembly/AU/3 (VII).
- 9 Zie art. 431-1 tot 431-6 van het Senegalese Strafwetboek en art. 7 en 669 van het Wetboek van Strafvordering. De wetsvoorstellen kunnen geraadpleegd worden op www.iccnw.org/?mod=country&iduct=152.
- 10 IGH, "Questions relating to the obligation to prosecute or extradite", *België t. Senegal*. Zie www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=bs&case=144&k=5e.
- 11 IGH, "Case concerning the arrest warrant of 11 April 2000", *Democratische Republiek Congo t. België*, arrest van 14 februari 2002, beschikbaar op www.icj-cij.org/docket/files/121/8126.pdf.
- 12 IGH, "Request for the indication of provisional measures", *België t. Senegal*, beschikking van 28 mei 2009, beschikbaar op www.icj-cij.org/docket/files/144/15149.pdf.
- 13 Zie §§ 33 en 68-69 van de beschikking.
- 14 Arrest nr. ECW/CCJ/JUD/06/10 van 18 november 2010, beschikbaar op www.hrw.org/fr/news/2010/11/18/arr-t-cedeaoe-cowas-ruling-hissein-habr-c-r-publique-du-s-n-gal.
- 15 Rapport van 2 juli 2006, beschikbaar op www.hrw.org/legacy/french/themes/CEJA_Report0506fr.pdf.
- 16 "Senegal to return former Chad president Hissene Habre", 8 juli 2011, www.bbc.co.uk/news/world-africa-14084917.
- 17 "Chad ex-leader sentenced to death", 15 augustus 2011, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7563881.stm>.
- 18 "Senegal urged to halt ex-Chad leader Habre extradition", 10 juli 2011, www.bbc.co.uk/news/world-africa-14097937.
- 19 Art. 3 VN-Folterverdrag.
- 20 "Senegal suspends Hissene Habre's repatriation to Chad", 10 juli 2011, www.bbc.co.uk/news/world-africa-14101258.
- 21 Decision sur l'affaire d'Hissène Habré case van 30 januari 2011, Doc. Assembly/AU/9(XVI), beschikbaar op www.au.int/en/summit/sites/default/files/Assembly%20Dec332-361_e-3.pdf.
- 22 Voortgangsrapport van de Commissie voor de zaak Hissène Habré, 1 juli 2011, beschikbaar op de facebookpagina van de groep 'Hissène Habré: Justice pour les victimes / Justice for the victims'.
- 23 "Affaire Habré: le Tchad privilégie l'extradition vers la Belgique", 22 juli 2011, beschikbaar op www.romandie.com/news/n/Affaire_Habre_le_Tchad_privilegie_l_extradition_vers_la_Belgique_220720111407.asp.
- 24 Zie www.rightlivelivelihood.org/?id=2429.
- 25 Zie de notitie 'Affaire Hissène Habré – Pourquoi la Belgique?' door Moudeina op de facebookpagina van de groep 'Hissène Habré: Justice pour les victimes / Justice for the victims'.

Responsibility to Protect and the Protection of Internally Displaced Persons: Bringing Gender Back In

7

door Lucy HALL¹

As the concept of *Responsibility to Protect* (R2P) gains currency in a world of increased instability it is time to take stock of R2P's relationship with mechanisms designed to prevent internal displacement. There is significant overlap between the concept of R2P and *The Guiding Principles on Internal Displacement* (here-

after, *Guiding Principles*) indeed they are both rooted in the same theoretical foundation. Despite this shared foundation, recent contributions and debates concerning the implementation of R2P and its potential to address forced displacement have been criticized for sidelining the *Guiding Principles*.² Furthermore



these recent contributions concerning the relationships of these two concepts have made limited reference to gender. This article will map areas across the R2P/Internal Displacement terrain where gender could be usefully and constructively included, and argue that failure to consider gender perspectives will result in short-sighted attempts to reconcile the two concepts. To do this we shall discuss key contributions addressing R2P and internal displacement, paying attention to the cautious optimism of those who argue that there is potential for R2P to be reconciled to both prevent and respond to forced displacement.

Accepting that there is potential for R2P to be more aligned with efforts to prevent and respond to internal displacement, we will draw attention to the ways in which gender informed approaches could be more meaningfully included. There are, for example, specific references to the needs of forcibly displaced women throughout the *Guiding Principles* (see Principles 4, 7, 18, 19, 20, 23). In contrast, the lives of women have been peripheral in the development of R2P, as Charlesworth notes except for the “... occasional references to the need to protect women from mass rape”.³ Building upon the work of those, such as Charlesworth who have critiqued R2P for its gender blindness alongside the literature which focuses on the relationship between R2P and internal displacement, I will highlight areas where these mechanisms may be reconciled, and potentially be more inclusive of gender. To do this we will highlight the key aspects of debates concerning the implementation of R2P *vis a vis* internal displacement, before suggesting how more attention could be paid to gender within these debates. Drawing on Erin Mooney’s work we shall pay attention to the *spaces in between* R2P and the *Guiding Principles* where they may complement each other in order to collectively produce a comprehensive protection response.⁴ Finally, expanding on this we will argue that these *spaces in between* where R2P and the *Guiding Principles* overlap would benefit from the inclusion of gendered perspectives.

R2P and the Guiding Principles’s shared history

The contextual background in which the *Guiding Principles* and R2P were developed was punctuated by shifting understandings of internal armed conflict and the associated politics of humanitarian intervention. Indeed both the *Guiding Principles* and R2P are underscored by the concept of *sovereignty as responsi-*

bility as developed by Deng and Cohen in the 1990s.⁵ Mooney characterizes R2P as having benefited from the tried and tested approach of efforts to promote effective protection of IDPs.⁶ Bellamy, highlighting the connection between the development of R2P to Deng and Cohen’s re-conceptualization of sovereignty, writes that it was Kofi Annan in 1999, who challenged the international community to develop a way to reconcile state sovereignty with fundamental human rights.⁷ The Canadian government took up this challenge and established the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), which was chaired by Gareth Evans and Mohammed Sahnoun. It was in 2005 at the World Summit that R2P gained momentum; it was unanimously accepted, and subsequently endorsed by both the UN General Assembly and Security Council.⁸

The backbone of R2P, as it was recently presented to the international community by the Secretary General in 2009, consists of three pillars and four crimes. The three pillar/four crimes structure, as outlined both in the 2005 World Summit and in the 2009 report released by the Secretary General, *Implementing the Responsibility to Protect*, consists of: Pillar 1: the protection responsibilities of the state; Pillar 2: international assistance and capacity building; Pillar 3: timely and decisive response.

In addition to the three pillars it was also agreed that R2P be limited to respond to four specific crimes: genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity.

Many scholars and practitioners agree that the *Guiding Principles* and R2P share an *intellectual heritage*, grounded in Deng and Cohen’s reconceptualization of *sovereignty as responsibility*. Harris-Rimmer highlights two more significant connections between internal displacement and R2P. First, forced displacement is an indicator to the international community that armed conflict is developing or has developed and second, the international norm of granting asylum to refugees and IDPs is an important form of protection.⁹ This is underlined by the observation of Davies and Glanville who write that the significance of R2P *vis à vis* IDPs is that IDPs are often the persons most at risk from genocide and mass atrocities.¹⁰

Applying R2P to Conflict Induced Internal Displacement: Key Debates

Despite both the shared intellectual foundation and the strong connection between forced displacement



and R2P crimes, Cohen's assessment of the application of R2P to post election violence in Kenya highlights how in the application of R2P, the *Guiding Principles* in the case of Kenya were effectively sidelined. It was reported that the reference to the *Guiding Principles* were removed from the text developed in response to post election violence in Kenya by the UN legal office, on the grounds that the *Guiding Principles* are not *hard law*.¹¹ Simply put, the application of R2P to Kenya did not encompass an overall strategy for protecting IDPs.¹² Expanding on this critique, Cohen argues that applying R2P to address situations of forced displacement has proven, and will continue to prove to be problematic, for the following reasons: limited application, narrowness of application and sidelining of the *Guiding Principles*.¹³ Continuing with an analysis of R2P's application in Kenya, Cohen highlights that the application of R2P to post election violence responded mainly to the initial emergency phase with minimal attention paid to the aftermath, the situation of IDP camps, returnees and compensation for destroyed property. Considering the concept of R2P developed out of efforts to reconceptualise state sovereignty in response to the situation faced by conflict induced IDPs, it is disquieting that the implementation of R2P seems far removed from concerns relating to IDPs. Cohen, outlines 12 points where R2P needs to better accommodate concerns for forced displacement; she warns that it should not be assumed that ... *R2P will automatically provide greater protection for IDPs*.¹⁴ Instead Cohen advocates that R2P is to be tried and *carefully tailored to IDP concerns*.¹⁵

Similar to Cohen, Mooney provides some cautious optimism in her account of R2P's potential in preventing and responding to forced displacement highlights. She explains that IDP advocates expect R2P to be beneficial if not revolutionary, in terms of unblocking persistent protection gaps of IDPs.¹⁶ Mooney highlights the potential of aligning R2P with the protection of IDPs, but like Cohen also underlines some points where the two concepts diverge, and therefore future progress attempting to align the two concepts should proceed with caution. Importantly, there is convergence between R2P and the *Guiding Principles* in terms of the four crimes R2P as set out in 2005 is designed to prevent. Forced displacement is often a direct result of genocide, war crimes, crimes against humanity and ethnic cleansing. Or as Mooney highlights, *with ethnic cleansing displacement is the very aim*.¹⁷ Mooney in her analysis draws attention to the ways in which R2P and the *Guiding Principles* may share some space *vis à vis* these four crimes, given that they are explicitly and

implicitly prohibited in the *Guiding Principles*, and also clearly stated in R2P.¹⁸ Indeed mass displacement is often an indicator that armed conflict is escalating, as Harris-Rimmer also notes stories of persecution from refugees and IDPs can also be a gauge of whether a conflict may evolve into genocide or crimes against humanity.¹⁹ Arguing in a similar vein, Mooney suggests that the occurrence of internal displacement may prompt consideration to implement R2P, given its close connection to the four crimes. Mooney also identifies the potential of R2P to "breathe new life into longstanding obligations by bolstering accountability among states ...", especially as both R2P and the *Guiding Principles* are grounded in the same existing international legal standards.²⁰ Arguing that there is considerable scope for the two concepts to converge and potentially result in greater protection efforts and responses to situations of internal displacement, Mooney does offer a note of caution, suggesting that due to fundamental differences between R2P and the *Guiding Principles*, R2P will at best be a partial response to addressing internal displacement.²¹

Displacement, Humanitarian Intervention and Gender

Building upon both Cohen's and Mooney's work and notwithstanding the valid concerns raised by both authors, there does seem to be considerable promise in reconciling R2P with the *Guiding Principles*. In the following section we shall discuss the ways in which gender has been incorporated into studies of internal displacement and humanitarian intervention. In doing so we shall clarify the use of the term gender in this context. Expanding on this we shall return more specifically to the central concern of this article and draw attention to the areas in which greater attention could be paid to the gendered impact of conflict and the gendered experience of displacement. We will argue that this could have a significant impact in terms of detecting, and potentially preventing the four crimes R2P sets out to address, and thereby limiting mass displacement caused by the four crimes.

It is often cited that women and children make up the overwhelming proportion of IDPs. Groth, in her recent article on the Kampala Convention and its provisions for IDP women, writes that while precise statistics are difficult to obtain due to the *fluidity of movement and lack of registration* and notwithstanding variations between countries 80% of IDPs are women and children.²² Carpenter, to the contrary



posits that such statistics are misleading and reinforce essentialist framings of displacement and conflict. Carpenter, drawing upon interviews with UNHCR officials and UNHCR documents, cites one source who remarked that the oft repeated statistic that 80% of displaced populations are women and children is either “simply wrong or, at best, meaningless”.²³ Carpenter also quotes an official from the UNHCR Population Data Unit who points out that “... all females plus males under 18 would make up a majority of any population ...”.²⁴ To dispute the oft quoted statistic that 80% of IDPs are women and children should in no way be read as an attempt to downplay the gendered impact of conflict and displacement, nor to ignore the particular needs of displaced women (and children). Referencing Carpenter’s argument here we seek to draw attention to the complexities of gendered analyses of war affected populations, IDPs specifically. In this context, the impact of essentialist framing of gender roles in conflict and displacement is restrictive and prohibits more nuanced understandings of the multiplicity of both men and women’s roles during armed conflicts and the ways in which gender roles flex and change in displacement settings. If considerations of gender are to be included in forthcoming discussions or contributions to the R2P/IDP debate then it is crucial to address complex configurations of gender and avoid conflating gender to mean women, or ‘women and children’.

In the broader context of humanitarian intervention, careful attention needs to be paid to the ways in which discourses of ‘protecting women and children’ are invoked, given that, as Harris-Rimmer highlights: “... there is often rhetoric that military interventions are aimed at the protection of the rights of women or children in places such as Iraq and Afghanistan ...”.²⁵ Little evidence exists however, to illustrate an improvement in the protection or enhancement of women’s rights many years following intervention.²⁶ Before proceeding to argue that gender should be more meaningfully included in analyses of how R2P and the *Guiding Principles* might be reconciled for improvement of protecting IDPs it is important to acknowledge these debates to avoid further reinforcing stereotypical representations women’s roles in conflicts and to consider the multiplicity and complexity of women’s and men’s roles in conflict. The particular needs of women and men across different age brackets should be addressed at all stages of displacement. To contest discourses which unreflectively link gender with women, women with children and women with peace does not preclude paying specific attention to particular concerns of displaced

women. To draw attention to these debates serves to highlight the complex politics already embedded in discourses of gender, displacement and peace in relation to the R2P, and the *Guiding Principles*. Given there have been few feminist or gender informed forays into the discursive realm of R2P – Charlesworth, 2010, Bond and Sherret, 2006 are notable exceptions – it would be short-sighted to proceed here and not acknowledge the complex manifestations of gender in scholarship, policy and reality *vis à vis* humanitarian intervention.

Mapping Gendered Perspectives onto the R2P/Internal Displacement Debates

As previously stated, gender has been peripheral to the conceptual development of R2P. In comparison with R2P literature on IDPs, both in terms of academic and policy work has paid more attention to gender. Yet contributions concerning the potential to reconcile R2P with IDP protection have paid minimal attention to gender. Despite the significant amount of literature on the relationship between R2P and IDPs, the gendered dimensions of conflict and displacement receive sporadic attention. Scholars and practitioners specialised in the field of IDP protection have highlighted the connection between the crimes R2P sets out to prevent and internal displacement, particularly that forced displacement is symptomatic of such crimes. In addition, the literature on R2P and IDPs suggests the ‘prevention’ pillar is needlessly weak. According to Harris-Rimmer, the R2P concept as put forward in 2009 is deeply flawed in that the prevention pillar is “... too reactive and unnecessarily shallow”.²⁷ In addressing these weaknesses or gaps, we will argue that perceiving genocide, ethnic cleansing and mass atrocities through a gendered lens is relevant, if not essential to improve prevention efforts within the scope of reconciling R2P and the *Guiding Principles*.

Feminist scholars have, particularly in the past 20 years drawn attention to the ways in which gendered and sexual violence are inextricably linked to genocide, ethnic cleansing and other mass atrocities, which as discussed above are also inextricable linked to forced displacement. Although gendered and sexual violence in war is nothing new, with developments in both international law and politics, gendered and sexual violence in armed conflict has been reconceptualised as less of an inevitable or ‘accidental’ by-product of war, and instead as integral to the



tactical or strategic goals of armed conflict. Genocide and ethnic cleansing as witnessed during the 1990s acknowledged that sexual and gender based violence formed part of an overall strategy of either completely eliminating the ethnic 'other', or cleansing thereby forcibly displacing, large areas. Both genocide and ethnic cleansing aim to create ethnically homogenous political spaces, they are not however synonymous. While not recognized as an international crime, R2P advocates suggest that ethnic cleansing nonetheless can be subsumed within the scope of recognised crimes of genocide, war crimes, and crimes against humanity.²⁸ The strategic use of rape is now recognised by international courts as an act of genocide and ethnic cleansing.²⁹ Feminist theorizing in international law and politics which advance intersectional approaches to analyzing power structures offer a useful lens through which to consider how gender might inform understandings of R2P crimes.

Intersectionality as a theoretical approach informed by feminist and post colonial theory emphasises the interlocking interactions of gender, but also 'race', ethnicity, class, able-bodiedness and culture, and how these reinforce power relations. It does not privilege gender over race and other categories, but seeks to investigate how these social cleavages interrelate to produce and reproduce power relations. Lisa Price adopted an intersectional approach to her analysis of sexual violence in Rwanda and former Yugoslavia to highlight that "in ethnic rape sexism and racism interact synergistically to produce violence as a complex fusion in which two elements cannot be separated".³⁰ Sexual violence in the context of ethnic cleansing and genocide is grounded in the interlocking interactions of gender, ethnicity and race, as a tactic to displace or eliminate particular ethnic or racial groups. In former Yugoslavia, as Price explains the perpetrators of sexual violence were at times explicit that their intention to use rape was a means to drive civilians into exile.³¹ Alexander Stigl-mayer in her comprehensive account of war time rape in former Yugoslavia illustrates through her interviews, the indelible link between sexual violence, ethnic cleansing and displacement:

"They said they wanted to drive us out, that there shouldn't be any more Muslims in Europe."³²

"They told us that we were going to give birth to Serbian children and that they would do everything they could so we wouldn't even dare of think of coming back again".³³

These comments here, from Stigl-mayer's study highlight the connection between sexual violence and

the 'driving out', removal or cleansing of a particular social (in this case ethnic) group from a particular area. These examples which are sadly among others makes obvious the connections between gender and ethnicity *vis à vis* sexual violence, and how the use of sexual violence in forcing displacement in attempts to ethnically cleanse territory.

Gender is not a synonym for 'women'

Returning to a previous contention discussed above, my references to gender should not be read as simply shorthand for women. Men also experience sexual violence in armed conflict, although it is largely underreported. Examples, similar to sexual violence against women in conflict, span both time and geographic location. During the conflict in former Yugoslavia, there are examples of both sex selective killing, and also sexual violence against men. The Srebrenica massacre horrifically illustrates the ways in which gender is intertwined with ethnic cleansing, in this case the killing of an estimated 8000 Bosnian Muslim men and boys. A UNFPA report from 2001 cites "of 6,000 concentration camp victims in the Sarajevo Canton, 5,000 were men and 80 per cent of them had reportedly been raped".³⁴ Therefore sexual violence is inflicted on both men and women on the basis of their gender and ethnicity and committed as part of a broader strategy to ethnically cleanse particular geographic locations. Carpenter identifies the following three specific forms of gender based violence experienced by men and boys in armed conflict: sex-selective massacre, forced recruitment, and sexual violence³⁵. In connection to displacement and R2P crimes, ethnic cleansing and genocide in particular, sex selective massacre, forced recruitment and sexual violence all cause displacement and being displaced increases the risk of all three forms of violence. This cobweb of interconnectivity between sexual and gender based violence, ethnicity, R2P crimes and displacement is indicative of the need for more attention to be paid to gender informed or intersectional approaches the ongoing debates concerning the applicability of R2P to internal displacement.

Implications of incorporating gender into R2P and Internal Displacement Debates

Further investigating and unravelling this cobweb of interconnectivity, then, could also have a significant impact on how prevention efforts could be devised.



Several studies have put forward gender sensitive indicators which act as early warning systems to monitor crisis situations. These indicators could be adopted as further consideration is given to the prevention aspects of R2P, given that (i) the prevention pillar is “... too reactive and unnecessarily shallow” and (ii) prevention of displacement would go a long way to preventing genocide and mass atrocities.³⁶ Furthermore, Harris-Rimmer notes that for the UN to develop better conflict prevention mechanisms, higher political value to human rights and gender work must be granted.³⁷ Bond and Sherret, drawing from the work of Schmeidl and Piza-Lopez, propose the following indicators which could be translated into focus areas within the prevention pillar, with an emphasis on preventing displacement, thereby preventing the crimes R2P addresses³⁸:

- propaganda emphasising hyper-masculinity;
- media scape-goating of women accusing them of political or cultural betrayal;
- sex specific refugee and forced displacement;
- increase in single female-headed households;
- trafficking in women (as well as increase in the sex trade, prostitution).³⁹

Schmeidl and Piza-Lopez developed these indicators through consultations with women’s organizations, gender experts, early warning practitioners, UN organizations, government officials and others in order to design early warning systems that incorporated gender analyses.⁴⁰ While the first two indicators are less directly related to displacement, sex specific forced displacement is often a precursor to increases in female headed households and/or heightens the risk of being trafficked or becoming involved in negative coping strategies often involving sexual exploitation and abuse.

Improving the prevention pillar of R2P in relation to displacement could, based on this work, be structured around the collection of data desegregated by sex, ethnicity/‘race’ and age.⁴¹ Bond and Sherret explain that this work demonstrates the importance of including gender sensitive perspectives in early warning systems. If early warning systems were to be seriously implemented in the prevention pillar of R2P, they need to take into consideration the manifestations of gender and ethnicity both in terms of the use of propaganda and media scape-goating but more importantly in the context of R2P, occurrences of sex specific refugee and forced internal displacement, increase in single female-headed households.

Incorporating analyses of the ways in which gender and ethnicity interact into prevention efforts is not an exact science. Yet if we are to accept that sexual

violence against both men and women is one of the most extreme expressions of this interaction in conflict and forced displacement it would be short-sighted not to consider gender and ethnicity in prevention efforts. To limit consideration here to prevention efforts, is not to ignore the remaining two pillars of R2P – Pillar 2: international assistance and capacity building, Pillar 3: timely and decisive response. Indeed a feminist or intersectional analysis of these pillars would potentially unravel the very assumptions these pillars are based on if not point to the serious absence of relevant UN Security Council Resolutions which address gendered concerns in post conflict situations.

Where to from here?

In conclusion, it is well established that R2P and the *Guiding Principles* are rooted in the same conceptualisation of ‘Sovereignty as Responsibility’ and grounded in the same sets of existing international law. Whilst attention has been paid to the gendered impact of forced displacement, there have been few examples of feminist or gendered critiques of R2P. Interestingly, as debates and scholarly contributions concerning the relationship between R2P and internal displacement proceed, considerations of gender or feminist perspectives appear at best minimal, but effectively seem to have been sidelined. This is in spite of a large body of literature calling the international community’s attention to the gendered impact of conflict, sexual violence and humanitarian intervention. Including the work of Price and Stiglmeier, we argued that a cobweb of interconnectivity exists incorporating sexual and gender based violence, ethnicity, R2P crimes and displacement. Furthermore we explained that this is indicative of the need for more attention to be paid to gender informed or intersectional approaches the ongoing debates concerning the applicability of R2P to internal displacement. If there is to be any kind of reconciliation between R2P and attempts to address internal displacement it is crucial the gendered nature of both of these concepts is taken into consideration. Mapping the points at which feminist political science or feminist legal perspectives overlap with R2P and internal displacement, should play a constructive role in any potential ‘marriage’, as Mooney puts it. In highlighting the potential for gender and ethnicity to be incorporated into prevention efforts as has been done here should be read as a modest attempt at such a mapping exercise.



Noten

- 1 Lucy Hall is currently working with UNHCR, Budapest seconded from the International Institute for Humanitarian Law. Her role involved coordinating and developing content for refugee law and courses concerning internal displacement. She completed her Msc (International Relations) at the Amsterdam Graduate School of Social Science in August 2010 focussing on representations of terrorism, organized crime and migration from feminist post structuralist and post colonial perspectives.
- 2 R. COHEN, "Reconciling R2P with IDP Protection", in S.E. DAVIES & L. GLANVILLE (eds.), *Protecting the Displaced: Deepening the Responsibility to Protect*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, 44.
- 3 H. CHARLESWORTH, "Feminist Reflections on the Responsibility to Protect", *Global Responsibility to Protect* 2010, 242.
- 4 E.D. MOONEY, "Something Old, Something New, Something Borrowed ... Something Blue? The Protection Potential of a Marriage of Concepts between R2P and IDPs Protection", in S.E. DAVIES & L. GLANVILLE (eds.), *Protecting the Displaced: Deepening the Responsibility to Protect*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, 84.
- 5 Francis Deng was the first UN Special Representative on Internal Displacement; he with Brookings Senior Fellow, Roberta Cohen developed from exhaustive studies of IDPs in the 1990s *The Guiding Principles*.
- 6 *Op. cit.*, 72.
- 7 A.J. BELLAMY, "Realizing the Responsibility to Protect", *International Studies Perspectives* 2009, 111.
- 8 B. GORLICK & B. BARBOUR, "Embracing the 'Responsibility to Protect' a repertoire of measures including asylum for potential victims", *New Issues in Refugee Research UNHCR*, July 2008, 535. Interestingly, also included in the World Summit Outcomes were references to the *Guiding Principles* as an 'important international framework for the protection of IDPs', and numerous references to gender equality (8, in total) as well as UNSC Resolution 1325 (see pages 27 for *Guiding Principles*, 2005 World Summit Outcome).
- 9 S. HARRIS-RIMMER, "Refugees, internally displaced persons and the 'responsibility to protect'", *New Issues in Refugee Research UNHCR*, May 2010, 8.
- 10 S.E. DAVIES & L. GLANVILLE (eds.), *Protecting the Displaced: Deepening the Responsibility to Protect*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2010, 2.
- 11 COHEN, *op. cit.*
- 12 COHEN, *op. cit.*
- 13 COHEN, *op. cit.*, 43-44.
- 14 COHEN, *op. cit.*, 57.
- 15 COHEN, *op. cit.*
- 16 MOONEY, *op. cit.*, 62.
- 17 MOONEY, *op. cit.*, 64.
- 18 MOONEY, *op. cit.*, 65.
- 19 HARRIS-RIMMER, *op. cit.*, 7.
- 20 MOONEY, *op. cit.*, 72.
- 21 MOONEY, *op. cit.*, 83.
- 22 L. GROTH, "Engendering Protection: an Analysis of the 2009 Kampala Convention and its Provisions for Internally Displaced Women", *International Journal of Refugee Law* 2011, 23 (2), 222.
- 23 R.C. CARPENTER, "Gender, Strategic Frames, and the Protection of Civilians as a Transnational Issue", *International Studies Quarterly* 2005, 49 (2), 319.
- 24 CARPENTER, *op. cit.*, 319.
- 25 HARRIS-RIMMER, *op. cit.*, 10.
- 26 HARRIS-RIMMER, *op. cit.*, 10.
- 27 HARRIS-RIMMER, *op. cit.*, 6.
- 28 MOONEY, *op. cit.*, 64. Furthermore, the ICRC considers ethnic cleansing to be a composite war crime as it consists of a number of war crimes under the Geneva Conventions.
- 29 www.nobelwomensinitiative.org/images/stories/women_new_security/CQ_Press_women_in_war.pdf, 105. Resolution 1820 of the UN Security Council (2008) explicitly recognizes sexual violence as a tactic of war, and gives the Security Council authority to intervene when necessary to provide security to victims.
- 30 L. PRICE, "Attacking the Family", in G. GRIFFEN & R. BRAIDOTTI (eds.), *Thinking Differently: a reader in European Women's Studies*, London, Zed Books, 2002, 253.
- 31 PRICE, *op. cit.*, 260.
- 32 A. STIGLMAYER, "The Rapes in Bosnia-Herzegovina", in A. STIGLMAYER (ed.), *Mass rape: the war against women in Bosnia-Herzegovina*, Lincoln-London, The University of Nebraska Press, 1994, 121.
- 33 STIGLMAYER, *op. cit.*, 109.
- 34 Ž. MUDROVICIC, "Sexual and Gender-Based Violence in Post-Conflict Regions: The Bosnia-Herzegovina Case (2001)", in United Nations Population Fund, *The Impact Of Armed Conflict On Women And Girls: a UNFPA Strategy for Gender Mainstreaming in Areas of Conflict and Reconstruction*, 2002, available at www.unfpa.org/upload/lib_pub_file/46_filename_armedconflict_women.pdf, 64.
- 35 CARPENTER, *op. cit.*, 84.
- 36 HARRIS-RIMMER, *op. cit.*
- 37 HARRIS-RIMMER, *op. cit.*, 10.
- 38 Harris-Rimmer notes that estimating how far preventing displacement would result in preventing R2P crimes is an 'inexact science', but we share her views that preventing displacement would be a sounder investment than a pure focus on peacekeeping and diplomacy.
- 39 J. BOND & L. SHERRET, *A sight for sore eyes: Bringing Gender Vision to the Responsibility to Protect Framework*, INSTRAW, March 2006, available online: <http://iwrp.org/new/wp-content/uploads/2010/07/nv-bond.pdf>, 36. Also included are: low percentage of female suffrage, low percentage of women in labour force, decline in women's access to health and education, increased barriers to women accessing land or credit, low female literacy rates (compared to male), violation of women's human rights.
- 40 BOND & SHERRET, *op. cit.*, 34-35.
- 41 As well as perhaps disability, or other axes of 'diversity'.



De onafhankelijkheid van de Palestijnse staat ... maar welke Palestijnse staat?

Een analyse van de Palestijnse aanvraag tot lidmaatschap van de VN

door Sophie FORREZ¹

“Now that Palestine has been recognized by the United Nations' cultural organization, UNESCO, it will be no more of a non-state and no less occupied than it was before. Its citizens will be no less unfree than they are today, no less under the yoke of Israeli foreign rule. [...]” Amira Hass – Haaretz²

Inleiding

Op vrijdag 23 september 2011 diende Mahmoud Abbas, de leider van de Palestijnse Autoriteit, een aanvraag in bij de Secretaris-generaal van de VN (VN). Zijn doel is het volledige lidmaatschap van de Palestijnse staat bij de VN³ te verkrijgen, en daarnaast de erkenning van de Palestijnse staat door de VN. Die datum is niet toevallig gekozen. Op 23 september 2010 heeft de president van de Verenigde Staten, Barack Obama, voor de Algemene Vergadering van de VN namelijk gesteld dat hij hoopte dat een Palestijnse staat het licht zou zien tegen september 2011.⁴ Niettemin heeft diezelfde president nu te kennen gegeven dat de Verenigde Staten tegen de erkenning van de Palestijnse staat haar veto zal stellen.

Dit artikel heeft tot doel de onafhankelijkheid en de eventuele toetreding van de staat Palestina tot de VN te onderzoeken. Er zal worden nagegaan of de bezette Palestijnse gebieden voldoen aan de definitie van een staat. Er zal verder onderzocht worden of het uitroepen van de Palestijnse staat een goede zaak is voor de Palestijnse bevolking en voor het verdere verloop van de vredesituatie in het Midden Oosten.

Voor sympathisanten van de Palestijnse zaak lijkt het een natuurlijke reflex om zich aan te sluiten bij het initiatief van de Palestijnse leider Abbas (ook Abu Mazen genoemd) om de VN aan te spreken. De *UN bid* lijkt een positieve stap in de strijd voor het Palestijnse zelfbeschikkingsrecht. De vraag kan echter worden gesteld of de uitroeping van de Palestijnse staat op dit moment een nuttig en, of duurzaam initiatief is.

Allereerst zullen we de geschiedenis van de bezette

Palestijnse gebieden overlopen op het vlak van het ijveren voor een staat en onafhankelijkheid. Vervolgens ga ik dieper in op de constitutionele elementen voor het bestaan van een staat, toegepast op de kwestie van Palestina. Daarna zal ik de aanvraag tot lidmaatschap van Abbas onderzoeken vanuit het standpunt van de VN. In het vierde deel worden de voordelen en de nadelen van de Palestijnse staat onderzocht. Als laatste worden de implicaties van de eventuele toetreding van Palestina tot de VN besproken.

Een geschiedenis van onafhankelijkheidsverklaringen

Geschiedenis herhaalt zich. Op 13 december 1988 stelde Yasser Arafat in zijn speech voor de Algemene Vergadering, samengekomen in Genève⁵, de geboorte van de Palestijnse staat voor. In deze eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring⁶ verklaarde hij Jeruzalem tot hoofdstad van dit nieuwe Palestina. Hij bevestigde tevens het recht op zelfbeschikking en het recht op terugkeer van de vluchtelingen.

Deze onafhankelijkheidsverklaring lag aan de basis van de vredesgesprekken die van start gingen in 1991. Als gevolg daarvan werden in 1993 de Oslo akkoorden gesloten. In die akkoorden werd de terugtrekking van het Israëlische leger uit de Gazastrook en de Westelijke Jordaanoever vooropgesteld, alsook het recht op zelfbestuur van de Palestijnen, door middel van de vorming van de Palestijnse Autoriteit. Dat zelfbestuur zou een interim-periode van vijf jaar in beslag nemen.

In 1999 riep de *Palestinian Liberation Organization*



(PLO), een organisatie die tot doel had het zelfbestuur van de Palestijnen te verwezenlijken, nogmaals de Palestijnse staat uit. Deze uitroeping was een gevolg van de interim-periode uit de Oslo akkoorden.⁷ Op de Eurotop in maart 1999 in Berlijn, spraken de Europese leiders hun steun uit voor de Palestijnse staat. Ze stelden dat de Palestijnen recht hebben op onafhankelijkheid en dat “de Europese Unie bereid is de erkenning van een Palestijnse staat te gelegener tijd in overweging te nemen [...]”.⁸

In 2002 uitte de Veiligheidsraad van de VN voor de eerste keer zijn sympathie voor de visie van één regio met twee verschillende staten die naast elkaar zouden bestaan, Israël en Palestina.⁹ In 2003 werd door het *Middle East Quartet* (bestaande uit de vertegenwoordigers van de Europese Unie, de Verenigde Staten, Rusland en de VN) een *roadmap* uitgevaardigd, waarbij aan de hand van duidelijke tijdslijnen het bestaan van een Palestijnse staat voor het einde van 2005 vooropgesteld werd.

De kenmerken van een staat toegepast op ‘Palestina’

In overeenstemming met artikel 1 van het Montevideo Verdrag (1993), worden meestal de volgende vier elementen gezien als de noodzakelijke kenmerken van een staat: (1) grondgebied, (2) bevolking, (3) overheid, en (4) de bekwaamheid om internationale betrekkingen aan te gaan.

Een vastgesteld grondgebied

De eerste vereiste, een vastgesteld grondgebied, is min of meer problematisch in de context van Palestina. De controle over grondgebied is namelijk de essentie van een staat. De notie soevereiniteit heeft betrekking op de bekwaamheid van de staat om op zijn grondgebied wettelijke en feitelijke handelingen te stellen, en tegelijkertijd andere staten deze bekwaamheid te ontnemen op datzelfde grondgebied.¹⁰ Hierop zal verder in het artikel dieper worden ingegaan.

Het probleem in de bezette Palestijnse gebieden met betrekking tot deze kwestie is dat het hele gebied, na de Oslo akkoorden, in drie verschillende zones werd verdeeld. Deze akkoorden gaven de Palestijnse Autoriteit (PA) op slechts 18% van het gehele bezette Palestijnse grondgebied volledige controle. In Zone A heeft de Palestijnse Autoriteit (PA) volledige controle, Zone B staat onder administratieve controle

van de PA en onder de veiligheidscontrole van Israël, en Zone C staat onder de volledige controle van Israël. Er zou dus kunnen worden gesteld dat de Oslo akkoorden de afhankelijkheid van de Palestijnse gebieden aan Israël geïnstitutionaliseerd hebben.¹¹ Bovendien komt de bovengenoemde volledige controle van de PA op Zone A in het gedrang door de bouw van de Muur op stukken van die zone.

Sommige auteurs stellen echter dat het grondgebied niet vastgelegd en definitief moet zijn. Israël heeft namelijk zelf geen vaste en permanente grenzen en toch wordt het algemeen aanvaard dat Israël een staat is.¹²

Een permanente bevolking

De permanente bevolking van de staat is het Palestijnse volk. Dit volk werd reeds in 1919 erkend als een onafhankelijk volk door de Volkenbond in artikel 22 (4) van het Grondverdrag.¹³ Als gevolg van het recht op zelfbeschikking dat erkend is door de VN, kan het Palestijnse volk een eigen onafhankelijke staat uitroepen in een land dat ze voor een bestendige periode ononderbroken hebben bewoond, in het geval de hierboven genoemde andere voorwaarden vervuld zijn.

Een overheid met effectieve controle

Het derde noodzakelijke element om te spreken van een staat is een ‘overheid’.¹⁴ De PA werd ingericht in 1994 als een interim orgaan om voor vijf jaar te regeren, na de Oslo akkoorden. Deze PA kreeg de controle over Zone A, zoals hierboven vermeld. Tot nu toe is de PA nog steeds het overheidsorgaan in de bezette Palestijnse gebieden, gezien het feit dat de tot nu toe altijd mislukte onderhandelingen met Israël nog niet geleid hebben tot een onafhankelijke Palestijnse staat.

Aan het hoofd van de PA staat de president. Deze president wordt één keer om de vier jaar verkozen. In 2005 werd Mahmoud Abbas verkozen als president van de Palestijnse Autoriteit en in 2009 heeft hij zijn ambtstermijn eigenhandig verlengd.

Het Palestijnse parlement (*Palestinian Legislative Council* – PLC) is een eenkamerorgaan bestaande uit 132 leden verkozen uit 16 districten in de Westelijke Jordaanoever en Gazastrook. Op dit moment worden de bezette Palestijnse gebieden in feite geregeerd door twee regerende organen. In de Westelijke Jordaanoever zetelt de internationaal erkende Fatah-overheid met Abbas als president en Fayyad als eer-



ste minister en in de Gazastrook de gemarginaliseerde en geïsoleerde Hamas-overheid, met Duwaik als president en Haniye als eerste minister.

Het loutere bestaan van een overheid is echter niet genoeg, deze overheid moet ook een effectieve controle hebben. Deze bestaat uit een interne en externe factor. Interne controle impliceert het bestaan van een overheid met de bevoegdheid om een rechtsorde in te stellen en te handhaven. Extern moet een overheid autonoom kunnen optreden op het internationale niveau zonder daarvoor afhankelijk te zijn van andere staten.¹⁵

Er zou dus kunnen worden gesteld dat de Palestijnse staat op dit moment, net als in 1988, geen staat is, door het feit dat deze overheid geen effectieve controle kan uitoefenen over het grondgebied.

De bekwaamheid om internationale betrekkingen aan te gaan

Het laatste constitutieve element om van een staat te kunnen spreken is de bekwaamheid om internationale betrekkingen te kunnen aangaan. Met dit element wordt eigenlijk de soevereiniteit van een staat bedoeld. Het is dus noodzakelijk dat een organisatorisch systeem bestaat, dat bekwaam en gemachtigd is om wettelijk bindende overeenkomsten te sluiten met andere internationaalrechtelijke instituten.¹⁶

Soms wordt de bekwaamheid om internationale betrekkingen aan te gaan ook beschouwd als de mogelijkheid van de entiteit om met andere internationaalrechtelijke organen in dialoog te treden. Daarmee wordt dan het aantal ambassades in andere staten bedoeld, het aantal erkenningen of het lidmaatschap van internationale organisaties. De Palestijnse delegaties in onder andere Denemarken, Frankrijk, Ierland, Italië, Noorwegen, Portugal, Spanje en het Verenigd Koninkrijk werden bevorderd tot diplomatieke missies. Dit is een status die normaal voorbehouden is voor staten.

Minstens 129 landen van de 193 hebben de staat Palestina erkend, waaronder 9 leden van de VN-Veiligheidsraad¹⁷, namelijk China, Rusland (beiden permanente leden van de Veiligheidsraad), Gabon, Bosnië-Herzegovina, India, Zuid-Afrika, Brazilië, Libanon en Nigeria. Deze staten zijn van oordeel dat de toelating positief zou bijdragen aan vredesproces in het Midden Oosten. Het is echter niet duidelijk of een bilaterale erkenning zich automatisch laat vertalen in een positieve stem in de Veiligheidsraad. De EU-landen van de Veiligheidsraad (Frankrijk, Duits-

land, Portugal en Groot-Brittannië) hebben immers niet expliciet laten blijken de aanvraag voor volledig lidmaatschap van Palestina te ondersteunen. Deze steun is onwaarschijnlijk, aangezien geen enkele EU-lidstaat van de Veiligheidsraad Palestina bilateraal heeft erkend.

Aangezien de Palestijnse Staat door de Israëlische bezetting van haar grondgebied momenteel niet in de mogelijkheid is om buitenlandse betrekkingen aan te gaan, is de PLO door de PA gemandateerd om te fungeren als de 'Overheid van Palestina' in de uitvoering van de internationale betrekkingen van de staat¹⁸, zoals erkend en aanvaard door de Algemene Vergadering van de VN.

Hierbij is belangrijk te vermelden dat op 31 oktober 2011 de Algemene Vergadering van de Organisatie van de VN voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur, UNESCO, Palestina heeft toegelaten als volwaardig lid van die organisatie.¹⁹ Hierdoor heeft Palestina in UNESCO dezelfde rechten en plichten verkregen als Frankrijk of de VS. (Zie het artikel door Laura Tielemans verder in dit nummer). Palestina kan nu dus zittingen volgen, stemmen voor of tegen belangrijke resoluties, en vooral: zelf voorstellen tot actie indienen. De toelating van Palestina als volwaardig lid van UNESCO is een belangrijke symbolische stap voor de Palestijnse aanvraag.²⁰

Het standpunt van de VN

Volgens het VN-Charter staat het lidmaatschap van de VN open voor *all peace-loving states*²¹. Verder²² stelt het Charter dat over de toetreding van een nieuwe lidstaat wordt beslist door de Algemene Vergadering²³ na advies van de Veiligheidsraad. De aanvraag die op 23 september werd ingediend door Abbas, werd diezelfde dag nog doorgestuurd naar de leden van de Veiligheidsraad.²⁴

Volgens artikel 4 van het Charter van de VN zijn enkel staten toegelaten om een verzoek tot lidmaatschap van de VN in te dienen. Hiermee worden entiteiten bedoeld die voldoen aan de criteria van het 'staat'-zijn, dus onder andere een vastgesteld grondgebied en een erkende overheid. Het is echter mogelijk, precedenten in ogenschouw genomen, dat de grenzen van het grondgebied onderhevig zijn aan disputen of dat de verzoeker geen universele erkenning geniet.²⁵

Zoals hierboven reeds gesteld, heeft de Amerikaanse president Barack Obama duidelijk gemaakt dat, in



het geval het zo ver komt, de Verenigde Staten over het positief advies van de Veiligheidsraad haar veto²⁶ zal stellen. De Verenigde Staten (en Israël) blijven herhalen dat een duurzame vrede in het Midden Oosten en de geboorte van de Palestijnse staat slechts mogelijk kunnen zijn na een positieve beëindiging van de vredesonderhandelingen tussen Israël en de Palestijnen. Hierbij hebben leden van de *House Foreign Affairs Committee* en de *Senate Foreign Relations Committee* in de Verenigde Staten besloten om de fondsen voor de Palestijnse *state-building* te bevriezen tot de kwestie van de aanvraag bij de VN is opgelost.



Assembly Holds Annual Debate on Palestinian Question
UN Photo # 496723: Ryan Brown

De VN-Veiligheidsraad heeft de kwestie momenteel in behandeling. Op 26 september 2011 bogen de lidstaten zich, tijdens een informele vergadering, voor de eerste keer over de aanvraag voor lidmaatschap van Palestina. Op 28 september werd besloten de aanvraag door te sturen naar het *Council Committee on Admission of New Members*. Dit comité bestaat uit de 15 leden van de Veiligheidsraad. Zij zullen hun conclusie aan de Raad rapporteren. Het is van belang hier te vermelden dat het comité meestal beslissing neemt bij consensus, wat dus betekent dat elk lid een *hidden* veto heeft. In het geval er onenigheid is over de al dan niet aanbeveling van Palestina als nieuwe lidstaat, is het mogelijk dat de aanvraag in het comité blijft.

Palestina zou niet het eerste land zijn dat de toetreding tot de VN wordt verhinderd. Palestina is echter wel duidelijk te onderscheiden van de precedenten. Het is geen verdeeld land²⁷, noch is de toetreding ervan verhinderd door VN resoluties. Het zal niet genoeg zijn om in de motivatie simpelweg te verwijzen naar een voorafgaande oplossing van de vredesonderhandelingen. In het geval van de toetreding van Israël bij de VN was er immers ook geen eindakkoord bereikt.

De vraag is nu op welke manier de Veiligheidsraad de aanvraag voor toetreding van Palestina zal behandelen. Er wordt in die context zeer veel aandacht besteed aan de impact die de eventuele toetreding zou kunnen hebben op het vredesproces in het Midden Oosten.²⁸ Ook houdt de Veiligheidsraad rekening met de signalen die door dergelijke actie zouden worden gestuurd naar de regio, dit onder de huidige politieke instabiliteit.²⁹ (Zie verder de bijdrage van Laura Tielemans in deze bijdrage).

De Veiligheidsraad stelt verder dat de opties voor hen beperkt zijn, aangezien het de bedoeling heeft het Kwartet voldoende tijd te geven om eventuele oplossingen te vinden op politiek vlak³⁰ (lees: via onderhandelingen). Wat door de Veiligheidsraad wel duidelijk wordt gesteld, is dat "*continued Israeli settlement activity remains the key blockage to the resumption of direct negotiations*".³¹

Voordelen en nadelen van de Palestijnse staat

De voordelen van de toetreding tot de VN van de Palestijnse staat of van observatorstaat-status in de VN

De Palestijnse Autoriteit heeft ook gekozen voor een parallel spoor, namelijk de indiening van een aanvraag bij de Algemene Vergadering om bevorderd te worden tot observatorstaat in die Vergadering.³² Voor deze status is slechts een eenvoudige meerderheid nodig in de Algemene Vergadering. In het geval de status van observatorstaat zou worden toegekend, zou het later voor de Veiligheidsraad moeilijker worden om te stellen dat Palestina geen staat is.³³ Het is in deze context belangrijk om na te gaan welke voordelen de Palestijnse leider Abbas precies nastreeft met het indienen van de aanvraag bij de VN.

Abbas geeft met deze aanvraag de ondubbelzinnige uiting aan de wil om naast het bestaan van het onderhandelingsparcours de internationale gemeenschap te betrekken in de kwestie. Na bijna 20 jaar vredesproces lijken de Palestijnse leiders de hoop te hebben verloren op een succesvolle uitkomst van de pogingen om via een politiek perspectief tot een tweestatenoplossing te komen. Het is voor de Palestijnse leiders tijd om buiten de enge bilaterale onderhandelingsdoos te treden.³⁴

Een eerste voordeel is de mogelijkheid dat door de erkenning van Palestina de nieuwe staat op onderhandelingsvlak veel meer macht zou verwerven. Op



die manier zouden Israël en Palestina op het diplomatieke vlak formeel op gelijke hoogte komen te staan. Palestina zou tot de internationale gemeenschap toetreden en zou worden behandeld op basis van soevereine gelijkheid.³⁵

Een volgend positief gevolg van de mogelijke erkenning door de VN is het feit dat hierdoor Palestina in de mogelijkheid zou gesteld worden om de nederzettingen en de langdurige bezetting te beschouwen als een inbreuk op de statelijke soevereiniteit en territoriale integriteit. Op die manier zou Palestina kunnen stellen dat Israël een stuk van het grondgebied van een buitenlandse staat bezet houdt en de terugtrekking van de Israëlische troepen kunnen eisen.³⁶ Daarbij komt nog dat de staat Palestina, in het geval dat nodig zou zijn, zich zou kunnen beroepen op het recht op wettelijke zelfverdediging³⁷, iets wat het tot nu toe niet kan.

Het grootste voordeel dat de Palestijnen zouden kunnen bereiken na de erkenning van de staat Palestina door de VN is de mogelijkheid om rechtsmiddelen aan te wenden, meer bepaald via de toegang tot het Internationaal Strafhof in Den Haag. Door de erkenning als staat zou Palestina namelijk verschillende internationale verdragen kunnen ondertekenen, waaronder dus het Statuut van Rome. Op die manier zouden voor het eerst in de geschiedenis Israëlische onderdanen kunnen worden aangeklaagd voor het schenden van de mensenrechten.

Als laatste zou de Palestijnse staat natuurlijk als lid van de vele internationale organisaties (de VN, WGO, UNESCO, ...) de mogelijkheid hebben om resoluties te ontwerpen, voor te stellen en te stemmen.

18

Hierbij is het belangrijk te vermelden dat de toelating tot UNESCO voor de Palestijnen een positief gevolg heeft. Door de toelating kan UNESCO meer dan 20 belangrijke culturele sites in Palestina beschermen en onder internationale voogdij plaatsen. UNESCO zal voor het culturele erfgoed in Palestina een beheersplan op lange termijn ontwikkelen.³⁸ Volgens de Directeur-generaal van UNESCO, Irina Bokova, zal de toetreding van Palestina tot UNESCO als gevolg hebben dat er verschillende programma's zullen worden opgestart, waardoor leraren zullen worden getraind, basisonderwijs in Gaza zal worden verzekerd, en beurzen zullen worden verleend.³⁹

De nadelen van de toetreding tot de VN van de Palestijnse staat

De indiening van de aanvraag bij de VN door Mahmoud Abbas is in de bezette Palestijnse gebieden niet onbesproken gebleven. Er zijn in alle steden van de Westelijke Jordaanoever betogingen gehouden voor de *UN bid*. Velen zien de Palestijnse leider Abbas als de enige die eindelijk durfde te doen hetgeen hem door alle sterke machten in de wereld was afgeraden. De meerderheid van de Palestijnen gelooft niet in de onderhandelingen met Israël, aangezien die tot nu toe nog niets hebben opgeleverd. Het feit dat Abu Mazen het initiatief heeft genomen om toch naar New York te gaan en de Palestijnse kwestie terug op de kaart te zetten, heeft in de Westelijke Jordaanoever op veel bijval kunnen rekenen. Er gaan echter, minder belicht in de Westerse media, ook stemmen op in tegengestelde zin.

Het belangrijkste nadeel van het verzoek van de Palestijnse Autoriteit tot toetreding tot de VN, is het vertegenwoordigingsprobleem. Er is door Guy Goodwin-Gill⁴⁰ een rechtskundig advies geschreven over de implicaties van een eventuele toetreding van Palestina tot de VN. Uit dat rechtskundig advies blijken enkele negatieve gevolgen voor de Palestijnse bevolking. Dit advies heeft in de bezette Palestijnse gebieden, en vooral in de Gazastrook, een publiek debat op gang gebracht waardoor vele Palestijnen twifelen aan de positieve effecten van de *UN Bid*.

Het vertegenwoordigingsprobleem, als gesteld door Guy Goodwin-Gill, betreft de vervanging van de PLO door de Palestijnse Staat. Het is tot nu toe nog onduidelijk of de toetreding van Palestina al dan niet de opheffing van de vertegenwoordiging door de PLO in de VN als gevolg zou hebben. Het is door Goodwin-Gill opgemerkt dat in het geval de Palestijnse Staat de PLO als enige wettelijke vertegenwoordiger van het Palestijnse volk in de VN zou vervangen, dit negatieve gevolgen met zich zou meebrengen voor een grote groep Palestijnen.

Het is in dit artikel reeds benadrukt dat momenteel de PLO de enige wettelijke vertegenwoordiger is van de gehele Palestijnse bevolking in de VN. De PLO vertegenwoordigt alle Palestijnen, dus zowel de Palestijnen in de Westelijke Jordaanoever en de Palestijnen in de Gazastrook, als de Palestijnse vluchtelingen in landen zoals Libanon en Jordanië én de Palestijnse vluchtelingen in Israël. In het geval de Palestijnse aanvraag tot toetreding tot de VN zou inhouden dat door de toetreding de PLO zijn niet statelijke observator-status in de VN verliest, en wordt ver-



vangen door de Staat Palestina, zouden alle Palestijnse vluchtelingen en de Palestijnen in Israël het recht op vertegenwoordiging verliezen. Meer nog, door deze vervanging zouden de vluchtelingen hun rechten (het door de VN erkende recht op terugkeer en het recht op vergoeding⁴¹) verliezen.

Onrechtstreeks zou de erkenning en de toetreding van de Staat Palestina op dit moment eveneens een erkenning van de Israëlische staat op de rest van het grondgebied kunnen betekenen. De internationaal erkende grens tussen Israël en Palestina is de Groene Lijn.⁴² Het probleem is echter dat de Israëlische regering nederzettingen heeft gebouwd over de Groene Lijn, met andere woorden, op het grondgebied van de 'staat' Palestina. Deze nederzettingen werden (en worden nog steeds) gebouwd in strijd met het internationaal recht.⁴³ De vrees bestaat dat door de eventuele erkenning van Palestina de *facts on the ground* (de nederzettingen) geconsolideerd zullen worden.

Een ander negatief punt van de Palestijnse staat zoals die er op dit moment zou uitzien, is het verdeelde grondgebied. Door het feit dat de nederzettingen gebouwd zijn op *de jure* Palestijns grondgebied, zijn de Palestijnse gebieden door die nederzettingen verdeeld. Hierboven is reeds vermeld dat in de nasleep van de Oslo akkoorden de Palestijnse gebieden in drie verschillende zones werden onderverdeeld en dat de Palestijnse Autoriteit op slechts 18% van het bezette Palestijnse gebied volledige controle heeft. Er kan moeilijk worden gesteld dat 18% versnipperd grondgebied een voldoende en voldoende gebied is voor de Palestijnse Staat. De vraag kan gesteld worden of deze ministaat, zonder enige verbinding tussen de Gazastrook en de Westelijke Jordaanoever, überhaupt wel een staat kan worden genoemd. Er is daarenboven door verschillende rechtsgeleerden de treffende vergelijking gemaakt met de Zuid-Afrikaanse *bantustans*.⁴⁴ De *bantustans* of *homelands* in Apartheid Zuid-Afrika waren een soort van gefragmenteerde reservaten op een klein deel van het grondgebied met een pseudo-zelfbestuur.⁴⁵

Implicaties van de eventuele toetreding van Palestina tot de VN

Het is duidelijk dat Hamas⁴⁶ de *UN bid* niet steunt. Zij stellen dat ze voor de instelling van een Palestijnse staat zijn, maar op een bevrijd grondgebied met akkoord van het Palestijnse volk, zonder Israël te erkennen en zonder ook maar één centimeter van historisch Palestina af te staan.

De eerste minister van Gaza, Haniye, benadrukte ook dat “*there exists no mandate for any Palestinian leadership to infringe on Palestinian national rights, nor is there a mandate for any Palestinian actor to make historic concessions on Palestinian land or the right of the Palestinians, foremost among them the right of return*”.⁴⁷

In het geval de staat Palestina wordt erkend door de VN en zal toetreden, moet er rekening worden gehouden met blijvend verzet van Hamas. Hamas zal blijven raketten sturen vanuit Gaza. Het gevolg daarvan is dat, in geval Palestina een staat wordt, en wanneer Israël op dat moment zal terugslaan, het een oorlog zal zijn tussen twee staten, in de plaats van oorlog tussen een staat en een volk.

De aanvaarding van Palestina als staat bij de VN zou betekenen dat Palestina een ministaat wordt, zonder verbinding tussen de twee grote gebieden, namelijk de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook, zonder effectieve controle over de grenzen, het grondgebied, het luchtruim en de zee. Het zou er gewoon op neer komen dat Palestina een aaneenschakeling zou zijn van *bantustans* zonder effectieve verbetering van de mensenrechtensituatie *on the ground*. Het zou naïef zijn om te geloven dat wanneer de Staat Palestina zou ontstaan, Israël de Muur en de checkpoints tussen de beide staten zou weghalen, aangezien er door de Israëlische overheid meerdere malen is herhaald dat de grenzen van 1976 per definitie onveranderbaar zijn.

Een alternatief voor de Palestijnse overheid in het geval van een veto door de Verenigde Staten en in het geval zij negen van de 15 stemmen in haar voordeel heeft, is de mogelijkheid binnen de 24 uur naar de Algemene Vergadering te stappen.⁴⁸ Daar kan de PA vragen voor de inwerkingtreding van de *Uniting for Peace* resolutie.⁴⁹ Deze resolutie bepaalt dat in gevallen waarin de Veiligheidsraad van de VN, als gevolg van onenigheid tussen zijn permanente leden, niet in staat is de vrede te verzekeren, de zaak naar de Algemene Vergadering kan verplaatst worden. In dat geval handelt de Algemene Vergadering als *final responsible* in plaats van *second responsible*, en kan deze dus beslissen over Palestijns lidmaatschap van de VN.

Besluit

Mijns inziens kunnen er vraagtekens worden geplaatst bij het nut van de *UN bid*. De grootste reden hiervoor is dat de Palestijnse staat op het gedeelte van historisch Palestina waarover de PA momenteel controle heeft, geen levensvatbare instelling is. Er is



geen verbinding tussen de Gazastrook en de Westelijke Jordanoever, maar ook het transport (van goederen, maar ook van mensen) tussen gewone Palestijnse steden is een vermoedende en soms haast onmogelijke opdracht.

De stap van Abbas om de VN de toetreding van Palestina te vragen kan dan ook gezien worden als een populistische zet, die de realiteit op de grond niet zal verbeteren. De Muur zal blijven bestaan, de checkpoints zullen blijven bestaan en de PA zal in de Westelijke Jordanoever door de instelling van de Palestijnse staat niet meer effectieve controle over het grondgebied verkrijgen.

De rechten van de Palestijnse vluchtelingen in Israël en andere landen zoals Jordanië, Libanon of Syrië worden door de UN *bid* in het gedrang gebracht. Het recht op terugkeer is een kernpunt van de Palestijnse zaak en door de eventuele vervanging van de PLO door de Palestijnse staat worden de meer dan 5 miljoen Palestijnse vluchtelingen hun recht op vertegenwoordiging in de VN ontnomen.

Het is duidelijk dat de levensvatbaarheid van de Palestijnse staat in grote mate afhangt van externe factoren, zoals Israël en de Verenigde Staten.⁵⁰ Israël heeft de effectieve controle over het grootste deel van de Westelijke Jordanoever. Israël benadrukt het belang van onderhandelingen, maar stopt niet met de bouw van nederzettingen in het gebied dat ooit de Palestijnse staat zou moeten worden. Bovendien heeft Israël de macht over de belastingen die het voor rekening van de PA int.

Ik ben van mening dat het Palestijnse volk zijn aspiraties voor een levensvatbare staat nog even in de wacht zal moeten zetten. Het is afwachten wat de uitkomst zal zijn van de beraadslagingen in de Veiligheidsraad maar hoogstwaarschijnlijk zal het ontstaan van de effectieve Palestijnse staat niet op dit moment plaats vinden.

Noten

- 1 Sophie Forrez is studente aan de UGent.
- 2 A. HASS, "Palestinians must say no to negotiations with Israel", *Haaretz*, 2 november 2011, www.haaretz.com/print-edition/opinion/palestinians-must-say-no-to-negotiations-with-israel-1.393255.
- 3 De Palestijnen hebben, door middel van de PLO, sinds 1974 de niet statelijke observator-status in de VN. Resolutie 3210 (XXIX), 14 oktober 1974 van de Algemene Vergadering van de VN.
- 4 Obama stelde het als volgt: "This time we should reach for what's best within ourselves. If we do, when we come back here

next year, we can have an agreement that will lead to a new member of the United Nations – an independent, sovereign state of Palestine, living in peace with Israel." Zie speech op www.cfr.org/un/president-obamas-address-united-nations-general-assembly-september-2010/p23000.

- 5 De Algemene Vergadering verplaatste de zitting naar Zwitserland, als reactie op de weigering van de Verenigde Staten om een visum voor de Palestijnse leider uit te vaardigen.
- 6 De beslissing voor deze onafhankelijkheidsverklaring werd door de Palestijnse Nationale Raad genomen op 15 november 1988 in Algiers.
- 7 De Declaratie van Principes over de Reglementen van Interim Zelfbestuur, gesloten te Oslo op 20 augustus 1993.
- 8 Conclusies Van Het Voorzitterschap Europese Raad Van Berlijn 24 en 25 maart 1999, D/99/1.
- 9 Zie Resolutie 1397 (2002) van de Veiligheidsraad van de VN.
- 10 P. MALANCZUK & M.B. AKEHURST, *Akehurst's modern introduction to international law?*, Londen, Routledge, 1997, 449, 75.
- 11 J. HALAL, *Where now for Palestine?: the demise of the two-state solution?*, Zed Books, 2007, 260, 131.
- 12 F.A. BOYLE, "Forum: The Algiers Declaration on Palestine – The Creation of the State of Palestine", *European Journal of International Law* 1990, vol. 1, 301-306, 302.
- 13 De tekst van dat artikel luidt als volgt: "Certain communities formerly belonging to the Turkish Empire have reached a stage of development where their existence as independent nations can be provisionally recognized [...]".
- 14 De PLO, opgericht in 1964, wordt door de VN sinds 1974 beschouwd als de enige wettelijke vertegenwoordiging van het Palestijnse volk in de VN. Omdat de bezette Palestijnse gebieden bij de VN niet worden erkend als staat, heeft de PLO, als orgaan dat onderscheiden is van de politieke overheden, in de VN de rol van permanente observator gekregen. Hierdoor heeft de PLO het recht op toegang tot de vergaderingen, het recht om te spreken, maar kan het niet stemmen voor of tegen de aanneming van resoluties.
- 15 P. MALANCZUK & M.B. AKEHURST, *Akehurst's modern introduction to international law?*, Londen, Routledge 1997, 449, 77.
- 16 D. RAIČ, *Statehood and the law of self-determination*, Den Haag, Martinus Nijhoff Publishers, 2002, 495, 74.
- 17 Aangezien de toetreding tot lidmaatschap van de VN wordt beschouwd als een wezenlijke kwestie, zijn er 9 leden van de Veiligheidsraad nodig die voor de toetreding stemmen.
- 18 Zie resolutie 43/177, 15 december 1988, van de Algemene Vergadering van de VN, UN Doc. A/43/49 (1988).
- 19 Hierdoor wordt Palestina de 195ste lidstaat van UNESCO. Palestina werd toegelaten met 107 stemmen voor en 14 stemmen tegen, 52 leden onthielden zich.
- 20 De reactie van Israël op de toetreding van Palestina tot UNESCO was de versnelde bouw van nederzettingen in Jeruzalem, in het Etzion Bloc en in Maaleh Adumim. Benjamin Netanyahu stelde dat deze nederzettingen in een toekomstige vredesovereenkomst deel zouden uitmaken van Israël. Zie: Press Release, "PM Netanyahu Orders that Construction in the Jerusalem Area be Accelerated", 1 november 2011, www.pmo.gov.il/PMOEng/Communication/Spokesman/2011/11/spokebuild011111.htm. Ook werd beslist de belastingen die door Israël worden geïnd voor rekening van de PA niet door te storten naar de Palestijnse Autoriteit. Deze belastingen bevatten heffingen op goederen die geïmporteerd worden in de Palestijnse gebieden, en bedragen ongeveer 100 miljoen dollar per maand, dit is de helft van het binnenlandse inkomen van de PA. Zie: A., RABINOVITCH, "Israel to speed up settlement building in West Bank", *Reuters*, 1 november 2011.



- 21 Zie: Artikel 4 van het Charter van de VN. Israël stelt dat Fatah en Hamas Palestina niet in een vredevolle manier regeren.
- 22 In lid 2 van artikel 4.
- 23 De voorzitter van de Algemene Vergadering is momenteel Nassir Abdulaziz al-Nasser, uit Qatar. Deze voorzitter is op strategische wijze gekozen. Aanvankelijk ging de Algemene Vergadering dit jaar voorgezeten worden door een VN-ambassadeur uit Nepal. Maar enkele Afrikaanse, Midden-Oosterse en Centraal Aziatische lidstaten veranderden hun stem, in de hoop dat de Qataarse voorzitter de steun voor het Palestijnse verzoek zou aanmoedigen. Zie: M. WAEHLISCH, "Opinion, Palestine, the UN, and International Law", *Al Jazeera*, 25 juli 2011.
- 24 Dit volgens artikel 59 van de *Provisional Rules of Procedure of the Security Council*.
- 25 Security Council Report – Update Report, 23/09/2011, No.2., "Palestine's Application for Admission to the UN", 1-6, 2. Er wordt hierbij verwezen naar het advies van VN-Secretaris-generaal Trygve Lei aan de Veiligheidsraad, in 1950, waarin hij stelt dat een toetreding tot de VN niet mag afhangen van de al dan niet erkenning van de entiteit door alle lidstaten.
- 26 Tegen de toelating van een staat tot de VN is door de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad in het verleden al 59 keer een veto gebruikt. De USSR stemde tegen 52 aanvragen tussen 1946 en 1961, en de Verenigde Staten stemde 6 keer tegen, tussen 1975 en 1976.
- 27 Zoals in het geval van Vietnam of Korea.
- 28 Hierbij blijft de Verenigde Staten benadrukken dat de Veiligheidsraad (en de VN bij uitbreiding) niet het juiste orgaan is om parameters in te stellen met betrekking tot de Palestijnse kwestie.
- 29 Security Council Report, Monthly Forecast: October, 30 september 2011.
- 30 In het maandelijks rapport van de VN-Veiligheidsraad wordt het als volgt gesteld: "Options also seem [...] limited for any Council role in the peace process in order to give the Quartet initiative time to yield results on the political track". Zie pagina 29 van het rapport. Hiermee wordt het laatste initiatief van het Kwartet bedoeld, een tijdlijn voor de hervatting van de gesprekken, met als doel een overeenkomst tegen het einde van 2012.
- 31 Security Council Report, Monthly Forecast: October, 30 september 2011, 28-30, 29.
- 32 Deze status is ook voor Vaticaanstad gebruikt.
- 33 *Ibid*.
- 34 J. QUIGLEY & G. FAHEL, "Analysis, Why the president was right", *Maan News Agency*, 13 oktober 2011.
- 35 V. KATTAN, "A State of Palestine: the Case for UN Recognition and Membership", *Al Shabaka, the Palestinian Policy Network*, 1-6, 4.
- 36 *Ibid*.
- 37 Bijvoorbeeld na de winteraanval van 2008-2009 op Gaza, Palestina zou zich dan hebben kunnen beroepen op artikel 51 van het Charter van de VN.
- 38 Bijvoorbeeld voor de Geboortekerk in Bethlehem.
- 39 Zie de verklaring van de Directeur-generaal van UNESCO Irina Bokova, in verband met het agendapunt betreffende de toelating van Palestina als een lidstaat van UNESCO, tijdens 36ste sessie van de plenaire zitting van de Algemene Vergadering van UNESCO, Parijs, 31 oktober 2011.
- 40 Guy Goodwin-Gill is een expert op vlak van vluchtelingenrecht en professor aan de Universiteit van Oxford.
- 41 De Algemene Vergadering van de VN stelde het als volgt: "The refugees wishing to return to their homes and live at peace with their neighbours should be permitted to do so at the earliest practicable date, and that compensation should be paid for the property of those choosing not to return and for loss of or damage to property which, under principles of international law or in equity, should be made good by the Governments or authorities responsible", zie Resolutie 194 (III), 11 december 1948, *UN Doc. A/RES/194 (III)*.
- 42 Dit is de lijn die werd vastgesteld in de nasleep van de Eerste Arabisch Israëliëse oorlog van 1948-1949 in de *Armistice Agreement*.
- 43 Zie: S. FORREZ, "De rechtspraak van het Israëliësch Hooggerichtshof (HCJ) met betrekking tot de Palestijnse claims over de (il)legaliteit van de Separation Barrier – Een vergelijking van de rechtspraak van het *International Court of Justice* met de rechtspraak van het *Israeli High Court of Justice* met betrekking tot de Muur", masterproef Universiteit Gent, 2011, 134, 47.
- 44 A.K. WING, "The South African Transition to Democratic Rule: Lessons for International and Comparative Law", *American Society of International Law Proceedings* 2000, 254-259, 254. In deze publicatie wordt het als volgt gesteld: "The Israeli-Palestinian peace process could be classified as a Bantustan approach to the resolution of a long-standing international legal and political conflict. [...] If you look at any of the maps proposed today when we talk about an autonomous Palestine on the West Bank, you will see small fragments of land that have been ceded to the control of the fledgling Palestinian government. These little patches of land right now do not add up to even 10 percent of the West Bank. These fragments are nonviable and noncontiguous. They constitute a means of separating jurisdiction over the people from jurisdiction of the land."
- 45 J. HAAPISEVA-HUNTER & J. HUNTER, *Israeli foreign policy: South Africa and Central America*, South End Press, 1987, 274, 71.
- 46 Hamas betekent letterlijk Islamitische Verzetsbeweging.
- 47 "Hamas: Abbas relinquishing Palestinian rights with UN bid", *Haaretz*, 23 september 2011.
- 48 S. UNSLEBER, "What will actually happen on 23 September? Hebron University's Dr. Qafisheh explains", *The Palestine Monitor*, 21 september 2011.
- 49 Resolutie 377 van de Algemene Vergadering, *UN Doc. A/RES/377(V) A*, 3 november 1950.
- 50 J. HALAL, *Where now for Palestine?: the demise of the two-state solution?*, Zed Books, 2007, 260, 132.



De EU, België, Vlaanderen en de VN: Van Parijs naar Busan, over de doeltreffendheid van ontwikkelingshulp

door Karolien CASAER-DIEZ¹

Inleiding

Lokale gezondheidswerkers in het Morogoro district in Tanzania besteedden in 2004 zo'n 100 werkdagen aan het schrijven van verslagen voor donors. Dat zijn 100 dagen die niet gaan naar het verzorgen van medische diensten.² De Vietnamese overheid ontving in 2007 welgeteld 782 missies van internationale donors.³ Deelnemers van dergelijke missies willen gewoonlijk enkele dagen vergaderen met Vietnamese instellingen en verwachten om ontvangen te worden op hoog niveau. Tot in 2008 moest de helft van alle voedselhulp die door Canada gegeven werd, in Canada aangekocht worden.⁴ Dit betekent dat die voeding een pak kostelijker is en dat belangrijke kansen gemist worden om de landbouweconomie van ontwikkelingslanden te stimuleren.

De media besteden graag aandacht aan de vraag hoe vrijgevig rijke landen zijn en wie er in slaagt om 0,7% van het Bruto Nationaal Product aan ontwikkelings samenwerking te besteden.⁵ De pers lijkt zich echter minder vaak af te vragen hoe deze hulp besteed wordt. Wat is de kwaliteit van hulpprogramma's? Hoe doeltreffend is onze manier van werken? Waar gaat er tijd, geld en energie verloren? Hoe kan daar beterschap in gebracht worden? In tijden van economische crisis en stagnerende hulpbudgetten worden deze vragen des te belangrijker.

Het zijn dit soort kwesties die op de agenda staan van het Forum op hoog niveau over hulpdoeltreffendheid⁶ dat van 29 november tot 1 december van dit jaar plaats vindt in Busan, Zuid Korea. Wat staat er op het spel?

Vijf principes

De top in Busan is de vierde in een reeks van internationale fora die de OESO sinds 2003 organiseert om het gebrekkig beheer van hulpprogramma's tegen te gaan. Deze fora hebben een aantal internationale verklaringen voortgebracht die de principes van doeltreffend hulpbeleid uiteenzetten. De meest belangrijke teksten zijn de Verklaring van Parijs over Hulpdoeltreffendheid (2005) en diens opvolger, de Accra Agenda voor Actie (2008).⁷ De deelnemers – hooggeplaatste vertegenwoordigers van een groeiend

aantal donorlanden, ontwikkelingslanden en multilaterale organisaties – kwamen in deze teksten vijf basisprincipes van doeltreffend hulpbeheer overeen: zeggenschap⁸, afstemming, harmonisering, resultaat gericht beheer en wederzijdse verantwoording.

Zeggenschap

Om blijvende resultaten te bereiken met ontwikkelingsprogramma's, moeten ontwikkelingslanden hun beleid zelf in handen nemen. Wanneer een donor dicteert wat er moet gebeuren, kan men geen grote betrokkenheid verwachten van een ontwikkelingsland en daarom ook geen duurzame resultaten. Helpen is hulp overbodig maken. Pas wanneer men leert om regeringen, parlementen en middenveldorganisaties in armere landen de touwtjes in handen te geven, kan men verwachten dat deze landen het vroeg of laat ook zonder buitenlandse hulp weten te redden.

Donors hebben het hier echter moeilijk mee. Ze denken al gauw dat ze beter weten wat partnerlanden nodig hebben, dan de partnerlanden zelf. Donors hebben politieke agenda's en stokpaardjes. Als de beleidsnota van dit jaar stelt dat de prioriteit HIV bestrijding is en daar een aardig budget voor opzij zet, dan heb ik als donor al snel minder oor naar de Afrikaanse overheid die erop wijst dat tuberculosebestrijding dringender is. Gebrekkige capaciteiten binnen de overheidsstructuren van ontwikkelingslanden maken het hen soms ook moeilijk om de leiding over ontwikkelingsprogramma's te nemen. Tenslotte, en vooral, zegt niemand graag nee tegen een donor. Dus worden de prioriteiten van de donor makkelijk gevolgd, ook wanneer die niet overeenkomen met wat het ontwikkelingsland in kwestie echt nodig heeft.

Afstemming

Uit het principe van zeggenschap komt onvermijdelijk het principe afstemming voort. Donors worden gevraagd om hun steun af te stemmen op de nationale ontwikkelingsstrategieën van partnerlanden. Ook worden donors aangemoedigd om zo veel mogelijk dienst te doen op zogenaamde nationale systemen: boekhoudkundige normen, aankoopprocedures, evaluatiesystemen, auditors en zo verder. In ruil daarvoor wordt van ontwikkelingslanden verwacht om



die nationale systemen solider en transparanter te maken. Een dergelijke afstemming moet er niet alleen toe bijdragen dat ontwikkelingslanden zelf de leiding bewaren over ontwikkelingsprogramma's en hun managementcapaciteiten versterken, maar kan ook transactiekosten aanzienlijk drukken. Er wordt met andere woorden minder tijd en geld verspild. De haalbaarheid en doeltreffendheid van deze aanpak werd duidelijk geïllustreerd door de reusachtige internationale mobilisering van steun na de tsunami van 2004. Bij de heropbouw van Aceh, bijvoorbeeld, was het treffend dat projecten die de donors door de lokale autoriteiten lieten beheeren sneller van de grond kwamen en meer resultaten boekten, zonder dat het misbruik van fondsen toenam.⁹

Vaak zijn donors weinig gemotiveerd om nationale systemen te gebruiken, om wille van een gebrek aan vertrouwen. Overheidsadministraties in ontwikkelingslanden hebben vaak gebrekkige capaciteiten en lijden vaak onder corruptie. De donor houdt dus liever zelf de fondsen in handen. Daardoor ontstaat hier een vicieuze cirkel. Donors geven zwakkere overheidsadministraties geen verantwoordelijkheid over het beheer van ontwikkelingsfondsen, waardoor deze verder uitgehold en verzwakt raken.

De Parijsverklaring en Accra Agenda voor Actie roepen er ook toe op gebonden hulp af te bouwen. Hulp is gebonden wanneer ze gegeven wordt op voorwaarde dat het ontvangende land hiermee goederen en diensten aankoopt in het donorland. Er worden bijvoorbeeld fondsen geïnvesteerd in de gezondheidssector op voorwaarde dat de muggennetten om malaria te bestrijden in het donorland aangekocht worden. Dergelijke praktijken drijven de kosten van goederen en diensten drastisch op – lokale goederen en diensten zijn gewoonlijk goedkoper. Bovendien zijn producten die in donorlanden geproduceerd worden vaak minder aangepast aan de specifieke noden van een ontwikkelingsland. De OESO schat dat hulpprogramma's in gevallen van gebonden hulp 30% in waarde verliezen.

Harmonisering

Dergelijke afstemming op nationale strategieën en systemen brengt ons bij het volgende hulpdoeltreffendheidsprincipe: harmonisering. Paul Collier geeft in zijn standaardwerk *"The Bottom Billion"* het tragikomische voorbeeld van drie niet nader genoemde donors die op dezelfde plaats een ziekenhuis wilden bouwen. Ze spraken af om samen te werken, maar hun interne reglementen voor het opzetten van dergelijke projecten bleken moeilijk verzoenbaar. Na twee jaar onderhandelen werd er uiteindelijk een compromis gevonden: elk donoragentschap zou één

verdieping bouwen, volgens de eigen regels.¹⁰ Er is dus behoorlijk wat marge om donortreden meer te coördineren, procedures op elkaar af te stemmen en overlappingsen te vermijden. Cambodja telt bijvoorbeeld 35 bilaterale en multilaterale donors. Ethiopië telt er meer dan 40. Die donors zijn goed voor ettelijke honderden projecten.¹¹ Dergelijke cijfers zijn niet ongewoon voor een populair ontwikkelingsland. Als elk van die donors zijn eigen procedurele en rapporteringsvereisten stelt, spenderen ambtenaren al te veel tijd en energie in het tegemoetkomen van de vragen van de verschillende donors. De administratieve last ligt zo hoog dat er weinig tijd overblijft om effectief programma's uit te voeren. Bovendien riseren ontwikkelingsinitiatieven erg versnipperd te zijn. Ontwikkelingswerk is doeltreffender wanneer donors om zich in een partnerland achter gemeenschappelijke programma's scharen en wanneer ze zich zowel op landenniveau als wereldwijd toelagen op enkele specialisaties. Dat is de reden waarom een land zoals Rwanda van elke donor eist om zich tot drie sectoren te beperken. België spitst zich in Rwanda bijvoorbeeld enkel toe op onderwijs, energie en decentralisatie.¹² Hulpfragmentatie, een situatie waar vele donors aanwezig zijn met kleine budgetten, kan ronduit voor meer schade dan vooruitgang zorgen. De Europese Commissie schat dat de EU door fragmentatie onder lidstaten tegen te gaan 700 miljoen euro per jaar kan winnen.¹³

Resultaat gericht beheer

Partnerlanden worden gevraagd om de resultaten van ontwikkelingsprogramma's systematisch op te volgen en na te gaan welke impact hulpprogramma's hebben op het welzijn van de bevolking. Beslissingen over toekomstige fondsen moeten gebaseerd worden op de lessen getrokken uit bestaande programma's. Resultaat gericht beheer lijkt evident, maar is het niet. Impact is niet altijd eenvoudig te meten. Wanneer een overheid een grootscheepse mediacampagne opzet rond gendergelijkheid, kan dat ongetwijfeld een waardevolle investering zijn. De werkelijke impact van zo'n campagne op de publieke opinie is echter niet makkelijk te berekenen. Of die veranderende opinie zich ook werkelijk vertaalt in meer kansen voor de vrouw in de samenleving, ziet men pas zien na jarenlang werk rond gender. Vele ontwikkelingslanden worstelen bovendien met gebrekkige capaciteiten voor het systematisch opvolgen en evalueren van overheidsprogramma's. Statistische instituten beschikken over weinig middelen. Donors, van hun kant, verlangen vaak naar snelle, tastbare en mediagenieke resultaten, terwijl ontwikkeling een bijzonder lang en niet altijd even tastbaar proces is.

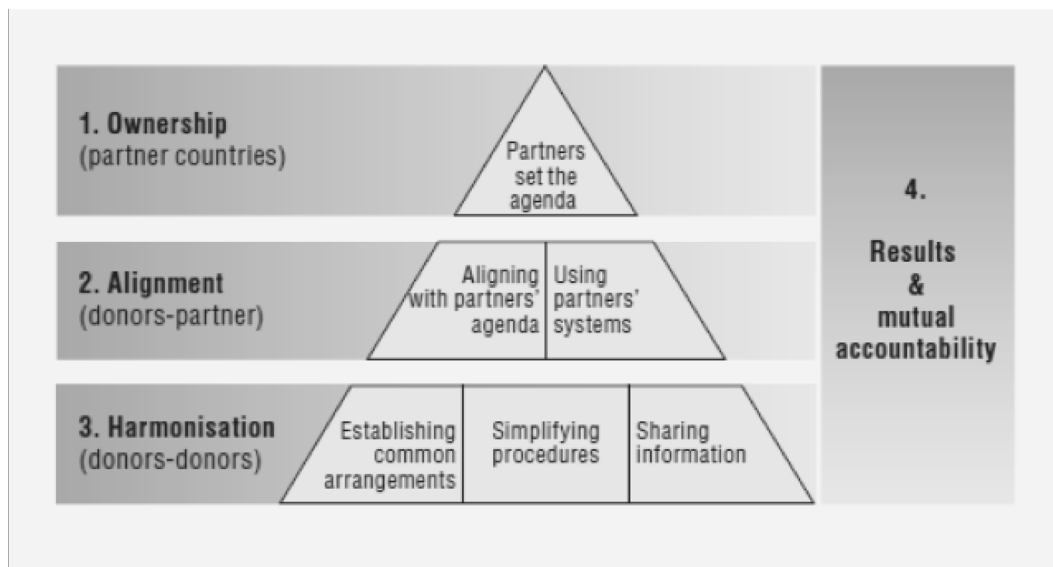


Het is eenvoudig te tellen hoeveel ziekenhuisbedden er op een jaar in een land bijkwamen. Meten in welke mate de kwaliteit van een gezondheidsbeleid stijgt na een opleidingsprogramma in het ministerie van gezondheidszorg is al een pak moeilijker.

Wederzijdse verantwoording

Overheden in ontwikkelingslanden zijn verantwoording schuldig aan burgers en parlement. Ze worden aangemoedigd om alle betrokken partijen in hun land te raadplegen bij het uittekenen van hun beleid en om informatie over de resultaten van hun beleid beschikbaar te maken. Wanneer dit beleid ondersteund wordt met ontwikkelingsfondsen, zijn deze overheden ook verantwoording schuldig aan donors. Donorregeringen worden op hun beurt gecontroleerd door hun eigen parlement. Donors zijn echter ook verantwoording schuldig aan overheden in ontwikkelingslanden. Wanneer zij beloftes niet nakomen en gebrekkige informatie vrijgeven over het geld dat zij

besteden, brengt dit de planning, de werkorganisatie en de democratische controleprocessen in het ontwikkelingsland ernstig in het gedrang. Buitenlandse hulp kan een aanzienlijk percentage van het overheidsbudget uitmaken (bijvoorbeeld 30% in Oost-Timor, 40% in Tanzania, 50% in Zambia¹⁴). Donors worden daarom gevraagd om transparante gegevens over hulpfondsen over te maken aan overheden in partnerlanden, zodat deze effectief weten wat er in hun land gebeurt en de data kunnen integreren in budgettaire plannen en verslagen aan het parlement en het grote publiek. Tenslotte is ook de voorspelbaarheid van ontwikkelingsfondsen belangrijk voor een strategisch ontwikkelingsbeleid op lange termijn. Het *Brookings Institute*, een vooraanstaande denktank in Washington, schat dat hulpprogramma's 15 tot 20% in waarde verliezen wanneer ze onvoorspelbaar zijn.¹⁵ De Europese Commissie zelf schat dat de EU een miljard euro per jaar verspilt door gebrekkige voorspelbaarheid van haar steun.¹⁶ *Failing to plan is planning to fail.*



De hulpdoeltreffendheidspiramide ©OECD

De sleutel tot succes: internationale monitoring

De mate waarin de landen die de Parijsprincipes goedkeurden, deze ook uitvoeren, wordt nagegaan door de *Working Party on Aid Effectiveness* van de OESO. De *Working Party* is een groep donors, ontwikkelingslanden, NGO's, parlementairen en multilaterale agentschappen die de opvolging van de Parijsverklaring op zich genomen hebben. De 80 leden van de *Working Party* bestuderen welke vooruitgang

er gemaakt wordt, welke de uitdagingen zijn en welke lessen er getrokken kunnen worden.

De *Working Party* baseert zich grotendeels op de resultaten van de Parijsenquête, die dit jaar voor de derde keer wereldwijd afgenomen werd. De Parijsverklaring gaat immers vergezeld van concrete indicatoren en doelstellingen, waaraan gemeten wordt of de principes effectief worden toegepast. Hoeveel partnerlanden hebben operationele strategieën op papier staan die hen toelaten de leiding te nemen over het ontwikkelingsproces? Hoeveel procent van



hulp wordt op die strategieën afgestemd? In welke mate werken donors samen? Dergelijke kwesties worden in cijfers gegoten en publiek gemaakt. In deze *name and shame* aanpak ligt de kracht van de Parijsverklaring. De tekst is dankzij deze nauwgezette opvolging meer dan de zoveelste intentieverklaring. Met de Parijsenquête houdt de *Working Party* de druk op de ketel. Het succes van de methode wordt geïllustreerd door het feit dat er inmiddels allerhande bijkomende enquêtes de grond uitschieten, zoals de enquête van de VN over wederzijdse verantwoording en de OESO enquête rond 'zwakke' staten.¹⁷

Vooruitgang sinds Parijs

Uit dit monitoringproces blijkt dat er vijf jaar na de Parijsverklaring een matige vooruitgang is in de toepassing van de hulpdoeltreffendheidsprincipes. Vordering verschillen erg van land tot land, maar de Parijsenquête 2011¹⁸, waaraan 78 landen en territoria deelnamen, identificeert een reeks tendensen. Het aantal partnerlanden met een degelijke, operationele ontwikkelingsstrategie is meer dan verdrievoudigd sinds 2005. Donors coördineren hun werk rond capaciteitsontwikkelingen meer. Ontwikkelingslanden worden opvallend sterker in resultaatgericht beheer.

Ook de kwaliteit van publiek financieel management is er in 30% van de ontwikkelingslanden beduidend op vooruit gegaan. Dit betekent echter niet dat verbeterde nationale systemen ook meer gebruikt worden door donors. Donorlanden geven er nog steeds de voorkeur aan om zelf het financieel beheer van projecten voor hun rekening te nemen. Bovendien is hulp vandaag minder afgestemd op nationale prioriteiten dan in 2005, vaker gebonden en net zo onvoorspelbaar als vijf jaar geleden. Zeggenschap van ontwikkelingslanden lijkt in veel landen te zeer beperkt tot de nationale overheid. Middenveldsorganisaties, parlementen en lokale overheden worden te weinig gehoord. Qua wederzijdse verantwoording en harmonisering werd er voorlopig ook weinig vooruitgang geboekt, aldus de OESO. Hulpfragmentatie blijft stijgen. In het algemeen kan gesteld worden dat ontwikkelingslanden langzaam maar zeker vooruitgang maken in het toepassen van de Parijsprincipes, terwijl de resultaten bij donors teleurstellend zijn. Een element dat hier ongetwijfeld meespeelt, is dat ontwikkelingslanden weinig middelen hebben om druk uit te oefenen op donors. Wanneer partnerlanden hun engagementen niet nakomen, riskeren ze fondsen te verliezen. Wanneer een donor zijn engagementen niet nakomt, riskeert hij niet veel meer dan een boos artikel in een gespecialiseerd tijdschrift.

GOVERNMENT IN THE DRIVERS' SEAT ?



Zelfs al blijft er werk aan de winkel wat betreft de toepassing van de Parijsprincipes, het valt niet te ontkennen dat Parijs een mijlpaal is in de geschiedenis van de ontwikkelingssamenwerking. Parijs heeft een mentaliteitswijziging teweeggebracht. Donors worden niet meer verondersteld een beleurende houding aan te nemen en het ontwikkelingsproces van een partnerland te beheren. Dit betekent niet dat dit niet meer gebeurt, het betekent wel dat dit minder aanvaardbaar wordt geacht door de internationale gemeenschap. Men weet dat een dergelijke aanpak niet tot duurzame resultaten leidt. Partnerlanden moeten zelf de leiding te nemen en krijgen. Capaciteitsontwikkeling is aan de orde. Deze wijzigende houding en herdefiniëring van wat politiek correct is, is waarschijnlijk de grootste verdienste van de Parijsverklaring.¹⁹

België en hulpdoeltreffendheid

België is lid van de *Working Party on Aid Effectiveness* en heeft van de toepassing van de Parijsverklaring een politieke prioriteit gemaakt. In de Parijsenquête scoort België beter dan de gemiddelde donor.²⁰ Ons land gaat fragmentatie van hulp tegen door zich toe te leggen op 18 prioritaire partnerlanden. 21% van de officiële ontwikkelingshulp in België gaat naar Burundi, Rwanda en de Democratische Republiek Congo. De Belgische hulp wordt in elk land geconcentreerd op een beperkt aantal sectoren. Dergelijke schaalvergrotingen laten meer specialisering van de bilaterale samenwerking toe en vergemakkelijken de werkverdeling met andere donors. 94% van de Belgische officiële ontwikkelingshulp is ongebonden. Met elk partnerland wordt een vierjarig indicatief ontwikkelingsprogramma onderhandeld, met de bedoeling de voorspelbaarheid van de hulp en het zeggenschap van dat land te versterken. De Europese NGO-federatie *Concord* wijst er wel op dat dit toenemend zeggenschap te veel ligt bij de overheden in de Belgische partnerlanden en te weinig bij controle-instellingen zoals het parlement of middenveldorganisaties.²¹

België komt met de bovenstaande maatregelen tegemoet aan de eisen van de Europese gedragscode voor complementariteit en werkverdeling in ontwikkelingssamenwerking (2007). Deze gedragscode is een antwoord van de Europese Commissie op de Parijsverklaring. EU-landen worden aangemoedigd om hun activiteiten toe te spitsen op een beperkt aantal landen, in een beperkt aantal sectoren en om hun ontwikkelingsbeleid nauwgezet te coördineren met andere Europese donorlanden.

Ons land nam in 2009 ook de gedurfde keuze om

aan de VN alleen nog zogenaamde budgetsteun te geven. Op enkele uitzonderingen na, gaan Belgische fondsen direct naar de algemene schatkist van VN-organisaties. Ze worden niet meer gereserveerd voor specifieke doeleinden. Zo wordt komaf gemaakt met financiering van kleine projecten en programma's. België drukt daarmee de transactiekosten van zijn steun aan de VN en draagt bij tot de harmonisering van multilaterale ontwikkelingshulp.

De evaluatie van het Belgische ontwikkelingsbeleid die in 2010 door Commissie voor Ontwikkelingsbijstand van de OESO werd uitgevoerd²², onderlijnt echter ook een aantal zwakheden. De achillespees van de Belgische ontwikkelingssamenwerking is volgens de evaluatie, allicht weinig verbazend, de Belgische interne harmonisering. De gebrekkige coördinatie en samenwerking tussen de vele instellingen die op federaal en gefedereerd niveau voor ontwikkelingssamenwerking instaan, wordt bekritiseerd. Op het terrein is het, tot verwarring van de partnerlanden en andere donors, vaak ver zoeken naar coherentie in het optreden van de vele Belgische spelers.

De VN en hulpdoeltreffendheid

Ook de VN heeft zich geëngageerd om de Parijsprincipes toe te passen in zijn ontwikkelingswerk. Gezien de *United Nations Development Group (UNDG)* 32 fondsen, programma's, departementen en bureaus telt, is de uitdaging niet gering. Het feit dat de VN geen gewone donor is, die autonoom beslissingen kan nemen, maar zelf afhankelijk is van besluiten en donorgeld van de lidstaten, maakt de zaak des te complexer. De meest in de kijker lopende hervorming is ongetwijfeld het *Delivering as One* proces, waarbij in acht pilootlanden²³ de vele aanwezige VN-instellingen nauw gaan samenwerken onder één leider, één budget, één programma en één dak. In vele andere landen beginnen de VN-instellingen dit voorbeeld te volgen. De VN sleutelt voorts aan een vereenvoudiging en harmonisering van zijn administratieve procedures. Tenslotte investeert de VN veel in het opbouwen van capaciteiten voor hulp- en ontwikkelingsbeheer in ontwikkelingslanden.²⁴

Vooralszien haar eigen afhankelijkheid van donors, heeft de organisatie het moeilijk om haar partnerlanden tijdig en voorspelbaar van fondsen te voorzien, of om die gelden uit handen te geven ten voordele van de nationale systemen van partnerlanden. Toch lijkt de VN, vooral bij het vastleggen van prioriteiten en programma's, stilaan om te schakelen naar een cultuur waarbij het nationaal zeggenschap over ontwikkelingsprogramma's meer gerespecteerd wordt.



Verwachtingen voor Busan

In Busan zullen naar schatting zo'n 2000 deelnemers aanwezig zijn uit 150 landen en een plethora aan internationale organisaties, NGO's en privé-instellingen. De internationale economische crisis en de stijging van de olie- en voedselprijzen wegen zwaar op de agenda van de genodigden. Bovendien is 2015, de deadline voor de millenniumdoelstellingen, inmiddels nog maar 4 jaar verwijderd. Wat staat er ons tijdens de drie dagen durende top te wachten?

De Parijsverklaring legde een aantal heel concrete doelstellingen vast voor 2010, dus Busan wordt in zekere zin het moment van de waarheid. De hulpdoeltreffendheidsprincipes die al te weinig opgevolgd worden, moeten onder de loep genomen worden. De internationale gemeenschap moet concrete oplossingen formuleren en een blijvend engagement garanderen. Om te vermijden dat het hier bij holle beloftes blijft, is een nieuw monitoringmechanisme vereist, met concrete doelstellingen en streefdata.²⁵ De vraag is echter hoeveel politieke wil er bestaat bij de donors om zich opnieuw ernstig te binden.

Verder drongen er zich de voorbije jaren nieuwe vraagstukken op rond hulpdoeltreffendheid die verder uitgediept dienen te worden: hoe kan de opkomende financiering voor de strijd tegen klimaatverandering efficiënt aangepakt worden? Welke specifieke ondersteuning hebben zogenaamde 'zwakke' staten nodig? Hoe vermijdt men het bestaan van *aid orphans*, landen die vergeten worden door de internationale donors?

Ook zal er ongetwijfeld veel gedebatteerd worden over wie de internationale hulpdoeltreffendheidsdialog in de toekomst hoort te sturen. De invloedrijke *Working Party* ligt onder vuur. Gehuisvest bij de OESO, wordt ze vaak gezien als een voornamelijk westerse rijke-landenclub, die nooit gemandateerd werd door de rest van de internationale gemeenschap. De *Working Party* riep zichzelf uit tot leider over het hulpdoeltreffendheidsdebat. Vooral in het zuidelijk halfrond gaan steeds meer stemmen op om de verantwoordelijkheid over het *Parijsproces* over te dragen aan een meer representatief orgaan, waar ontwikkelingslanden een volwaardige stem kunnen krijgen.²⁶ De technische capaciteiten van de OESO en de *Working Party* worden gewaardeerd, maar voor de meeste ontwikkelingslanden en NGO's moeten de VN een belangrijkere rol in het Parijsproces krijgen.²⁷ Voor anderen moet de G20 een duidelijke functie krijgen. In elk geval moet een nieuwe rolverdeling tussen de relevante internationale instellingen overeengekomen worden, die meer legitimiteit aan

het proces meegeeft.²⁸

Een meer representatieve hulparchitectuur zal ook moeten toelaten om spelers die tot nu toe afzijdig bleven uit het hulpdoeltreffendheidsproces nauwer bij de dialoog te betrekken. Daarbij wordt onder meer gedacht aan private liefdadigheidsinstellingen en zogenaamde niet-traditionele donorlanden zoals China, Brazilië en Indië. Deze landen zijn zowel donor als ontvanger. Zij weigeren om de Parijsverklaring te onderschrijven. OESO-donors verwijten hen dat ze de vrijheid willen bewaren om politiek gedreven hulpprojecten op te zetten en weigeren lessen te trekken uit de fouten die het westen de voorbije decennia maakte. De opkomende donors zelf houden het erbij dat het Parijsproces te sterk donorgedreven is. Ze onderlijnen dat de naleving wordt afgedwongen voor ontvangende landen, maar zelden voor donorlanden. Ze stellen dat ze liever in een geest van partnerschap en uitwisseling werken, dan zich in te schrijven in een voor ontwikkelingslanden vernederende donor-ontvanger relatie. Busan zal hopelijk wat licht werpen op wat beide kanten – de *traditionele* en de *niet-traditionele* donors – van elkaar kunnen leren.²⁹

Tenslotte gaan er zowel bij donors als bij ontvangers steeds meer stemmen op om de hulpdoeltreffendheidsagenda te plaatsen in een bredere context en het debat open te trekken naar zogenaamde ontwikkelingsdoeltreffendheid. De nadruk wordt daarbij gelegd op het feit dat internationale hulp maar één van de vele financiële bronnen is voor ontwikkeling, naast de nationale privésector, internationale handel, buitenlandse investeringen, transfers van de diaspora enzovoort. Er moet gekeken worden naar de manier waarop meer coherentie tussen deze verschillende domeinen gecreëerd kan worden in zowel donor- als ontwikkelingslanden. Ook moet de voorkeur gegeven worden aan externe hulp die interne capaciteiten voor ontwikkeling kan ondersteunen. Een dergelijke, zogenaamde katalytische hulp moet zichzelf op termijn overbodig maken.

Besluit

Zeggenschap, afstemming, harmonisering, resultaatgericht beheer en wederzijdse verantwoording – in deze vijf principes gaat het eigenlijk om hetzelfde: de relatie tussen donors en ontvangende landen recht-trekken. In Parijs werd het einde afgekondigd van de koloniale aanpak in ontwikkelingssamenwerking. Donors engageerden zich om partnerlanden de lei-



ding te geven over hun eigen ontwikkeling. Partnerlanden engageerden zich om die verantwoordelijkheid op te nemen. De echte impact van de Parijsverklaring en de Accra Agenda voor Actie op ontwikkeling is voorlopig nog moeilijk te meten. De Parijsverklaring werd slechts vijf jaar geleden opgesteld en bovendien zijn de doelstellingen, zoals hierboven bleek, nog lang niet bereikt.³⁰ Dat de verklaring echter door 176 donorlanden, ontwikkelingslanden, internationale instellingen en de volledige *United Nations Development Group* onderschreven werd, toont aan dat de internationale gemeenschap ervan overtuigd is dat het toepassen van de Parijsprincipes de impact van onze ontwikkelingssamenwerking beduidend zal verhogen. Ontwikkelingslanden moeten hun capaciteiten voor het beheer van ontwikkelingsprocessen blijven versterken. Donors moeten excessieve controle weten los te laten, een lange termijn visie aannemen en aanvaarden dat ontwikkelingssamenwerking niet uitsluitend om vlaggezwaaien kan gaan. In gecoördineerde initiatieven van verschillende donors onder de leiding van een partnerland is immers een pak minder plaats voor donorvisibiliteit en politieke beïnvloeding. De weg die voor ons ligt, is nog lang en op basis van wat we de voorbije jaren geleerd hebben, zal het Busan Forum het verdere pad moeten uittekenen. Terugkeren lijkt geen optie meer.

Noten

- 1 De auteur is analist in hulpdoeltreffendheid bij het Ontwikkelingsprogramma van de VN (UNDP), Regionaal centrum voor oostelijk en zuidelijk Afrika. Mening en uitdrukking in dit artikel zijn mening van de auteur en drukken niet noodzakelijk de visie van de VN uit.
- 2 "Acting Now to Overcome Tanzania's Greatest Health Challenge - Addressing the Gap in Human Resources for Health", McKinsey & Company voor de Bill and Melinda Gates Foundation, New York, 2005.
- 3 "Aid Effectiveness, 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Overview of Results", OESO, Parijs, 2008.
- 4 <http://www.canadainternational.gc.ca>.
- 5 Zoals beloofd werd in onder meer de "Monterrey Consensus on Financing for Development", VN, 2002.
- 6 www.busanhlf4.org.
- 7 De volledige tekst van de internationale verklaringen vindt u op <http://www.oecd.org>.
- 8 Vrije vertaling van de Engelse term *ownership*, die ook wel vertaald wordt met eigenaarschap.
- 9 B. KILLEN, "How Much Does Aid Effectiveness Improve Development Outcomes", *Busan Background Papers*, OESO, Parijs, 2010, 3.
- 10 P. COLLIER, *The Bottom Billion - Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*, Oxford, Oxford University Press, 2008, 101.
- 11 "The Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach", studie door HTSPE voor de Europese Commissie, 2009.
- 12 "Donor Division of Labour in Rwanda", Ministry of Finance and Economic Planning, Kigali, 2010.
- 13 "The Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach", *op. cit.*
- 14 Bron: OESO.
- 15 H. KHARAS, "Measuring the Cost of Aid Volatility", Wolfensohn Center for Development at Brookings, Washington, 2008.
- 16 "The Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach", *op. cit.*
- 17 Deze enquête peilt naar de specifieke situatie in post-crisis gebieden.
- 18 "Aid Effectiveness 2005-10: Progress in Implementing the Paris Declaration", OESO, Parijs, 2011.
- 19 Zie ook "The Evaluation of the Paris Declaration, phase 2, final report", Danish Institute for International Studies, Copenhagen, 2011.
- 20 "Aid Effectiveness 2005-10: Progress in Implementing the Paris Declaration", OESO, Parijs, 2011.
- 21 <http://aidwatch.concordeurope.org>.
- 22 "Belgium. Development Assistance Committee Peer Review", OESO, Parijs, 2010.
- 23 Albanië, de Kaapverdische eilanden, Mozambique, Pakistan, Rwanda, Tanzania, Uruguay en Vietnam.
- 24 Zie ook "UNDG response to a changing aid environment", 2008.
- 25 Over de vorm die een nieuw monitoringmechanisme zou kunnen aannemen, zie H. KHARAS & L. CHANDY, "Measuring for success at the Busan High Level Forum on Aid Effectiveness", *Brookings Policy Paper 2011-06*, Washington, 2011.
- 26 Zie bijvoorbeeld "African Consensus and Position Paper on Development Effectiveness" van de Afrikaanse Unie en Nepad op <http://www.africa-platform.org>.
- 27 Zie onder meer "CSOs on the Road to Busan - Key Messages and Proposals", BetterAid, 2011.
- 28 Zie ook hier H. KHARAS & L. CHANDY, "Measuring for success at the Busan High Level Forum on Aid Effectiveness", *op. cit.*
- 29 Voor een bondig overzicht van de hulp van niet-traditionele donors, zie "Big Developing Countries are Shaking Up the World on Aid", *The Economist*, 13 augustus 2011.
- 30 B. KILLEN, "How Much Does Aid Effectiveness Improve Development Outcomes", *op. cit.*, 2.



In de kijker: De herziening van de VN-MRR

door Katrien MEUWISSEN¹

Mensenrechtencommissie vs. MRR?

Op 15 maart 2006 werd de VN-Mensenrechtenraad (MRR) opgericht ter vervanging van de VN-Mensenrechtencommissie (MRC). Zestig jaar na zijn ontstaan had de Mensenrechtencommissie immers zijn geloofwaardigheid verloren omwille van beschuldigingen van politisering en selectiviteit. Zoals toenmalig VN-Secretaris-generaal Kofi Annan stelde: “staten willen lidmaatschap van de VN-Mensenrechtencommissie om zichzelf te beschermen tegen kritiek of om anderen te bekritisieren, niet om mensenrechten te versterken”.² Resolutie 60/251 van de Algemene Vergadering van de VN bepaalde dat de nieuwe MRR zou geleid worden door “principes van universaliteit, onpartijdigheid, objectiviteit, a-selectiviteit, constructieve internationale dialoog en samenwerking, met het oog op de versterking van de promotie en bescherming van alle mensenrechten”.³ Sommige concrete maatregelen werden genomen om de politisering van de MRR tegen te gaan, zoals de oprichting van het Universeel Periodiek Toezicht dat de bespreking van de mensenrechtensituatie van alle staten in het vooruitzicht stelde. Ondanks de goede voornemens, wordt vijf jaar na de oprichting van de MRR, deze instelling eveneens bekritiseerd omwille van zijn gepolitiseerde en selectieve optreden.⁴ De herziening van de MRR bood dus een kans om de werking van de MRR bij te sturen in het licht van de idealen overeenkomstig dewelke de Raad werd opgericht. De herziening van de MRR werd opgesplitst in twee procedures: de herziening van de rechtsstatus van de Raad werd overgelaten aan de Algemene Vergadering van de VN te New York⁵, terwijl de eigenlijke werking van de Raad zou worden herzien te Genève door de MRR zelf.⁶ Er werd overeen gekomen dat de herzieningsprocedure eerst afgerond zou worden te Genève, waarop de herziening van de status van de MRR in New York zou volgen.⁷

Herziening te Genève

In september 2009 richtte de MRR een ‘Open Intergouvernementele Werkgroep’ op (OIG; *Open-ended Intergovernmental Working Group*), welke zich zou toewijden aan de herziening van de werking van de Raad te Genève.⁸ De OIG bestond uit vertegenwoordigers van alle geïnteresseerde staten, terwijl niet-

statelijke actoren (zoals NGO's en Nationale Mensenrechteninstututen (NMRI's)) welkom waren als observerende leden die beschikten over spreekrecht, maar niet over stemrecht. De herzieningsprocedure werd gestart met verschillende informele sessies die gericht waren op een verkennend overleg over het doel en de inhoud van de herzieningsprocedure. Hier bleek reeds een splijtzwam te bestaan tussen de leden van de OIG: één groep van staten beoogde de evaluatie van de implementatie van het institutionele raamwerk van de Raad, terwijl een andere groep van staten verkoos om de herzieningsprocedure open te trekken naar de evaluatie van de implementatie van het mandaat van de Raad. De eerste groep van staten bestond uit landen die principieel gekant zijn tegen inmenging van de internationale gemeenschap in interne aangelegenheden (hun mensenrechtensituatie), zoals de Organisatie van de Islamitische Conferentie (OIC), de Niet-Geallieerde Beweging (NAM, *Non Aligned Movement*) of de landen van de Afrikaanse Groep. Deze landen verkoos aldus een gelimiteerde herziening van de Raad, beperkt tot het institutionele raamwerk. De andere groep van staten bestond uit West-Europese landen, enkele Latijns-Amerikaanse landen, Japan, en Zuid-Korea, en werd gesteund door verschillende NGO's en de NMRI's. Deze groep beoogde een meer diepgaande herziening van de MRR die het volledige mandaat van de Raad zou beoordelen en herzien, met specifieke aandacht voor de beschouwing van de behandeling van mensenrechtenschendingen door de Raad. Uiteindelijk werd een compromis gevonden: de herzieningsprocedure zou zich toespitsen op het werk van de Raad gebaseerd op het institutionele raamwerk, maar met ruimte voor discussie van concrete voorstellen die de algemene werking van de Raad konden behelzen.⁹ De OIG organiseerde twee formele sessies die opgebouwd werden rond vijf thematische clusters: (1) het Universeel Periodiek Toezicht, (2) de Speciale Procedures, (3) de agenda en het werkprogramma van de Raad, (4) de werkmethodes en procedurele regels, en (5) het Adviserend Comité en de Klachtprocedure van de Raad. Per cluster werd een facilitator (begeleider) benoemd die de thematische discussies in goede banen moest leiden. Zoals de informele voorbereidingen, werden de formele sessies echter getekend door tegengestelde meningen tussen verschillende blokken van staten. Terwijl één groep van staten een minimale herziening van de Raad predikte



met respect voor de soevereiniteit van de staat, probeerde de progressieve groep van staten een diepgaande hervorming van de Raad te bewerkstelligen, die een versterking van de mensenrechtenbescherming beoogde met effectieve onafhankelijke controle van de mensenrechtensituatie van landen. Het resultaat van de herzieningsprocedure te Genève liet zich raden: wegens gebrek aan consensus over diepgaande hervormingen, beperkte het compromis zich tot de hervorming van enkele technische en procedurele regels, zoals de oprichting van een secretariaat dat ter beschikking staat van de President van de MRR, of de hervorming van de regels inzake het opstellen van de spreeklijst voor de openbare zitting van het Universeel Periodiek Toezicht.¹⁰



UN Photo # 326166: Jean-Marc Ferré

Herziening te New York

De President van de Algemene Vergadering stelde twee co-facilitatoren aan om de herzieningsprocedure te New York voor te bereiden en te begeleiden: de Ambassadeur van Liechtenstein en de Ambassadeur van Marokko.¹¹ Deze co-facilitatoren organiseerden verschillende informele vergaderingen teneinde een consensus te bewerkstelligen over de herziening van de status van de Raad. De groepsdynamiek in New York bleek echter gelijkaardig met die te Genève: aan de ene kant van het spectrum vormde zich een progressieve groep van staten die verregaande hervormingen beoogde, zoals de hervorming van het kiessysteem van leden van de MRR. Aan de andere kant van het spectrum bevond zich een conservatieve groep van staten, die eerder een status quo beoogde. Net zoals in Genève kregen niet-statelijke actoren een observerende rol toegekend die toeliet het woord te nemen tijdens formele sessies, zonder te beschikken over stemrecht. De herziening te New York was vooral gericht op procedurele onderwerpen, zoals de herziening van de status van de Raad, de bespreking van de financiering van de MRR, of de discussie over regels met betrekking tot de bespre-

king van het rapport van de MRR door de Algemene Vergadering. Over deze procedurele items bleek echter geen consensus te bestaan tussen de leden van de Algemene Vergadering; de conservatieve groep van staten weigerde zelfs om een discussie aan te gaan over de herziening van de kiesprocedure van leden van de MRR die zou verzekeren dat leden van de Raad mensenrechtenstandaarden hoog in het vaandel zouden dragen. Overeenkomstig de uitkomst van de herzieningsprocedure te Genève, werd ook te New York slechts een compromis gevonden over zeer beperkte, eerder technische, veranderingen.¹² Zo werd bijvoorbeeld overeengekomen dat de cyclus van lidmaatschap van de Raad voortaan zal gelijklopen met het kalenderjaar, en dus zal starten op 1 januari.

Weg vooruit

Zowel na afloop van de herziening te Genève, als na afloop van de herziening te New York uitten staten van de verschillende groepen (de progressieve en de conservatieve) hun teleurstelling over het minimale compromis die de herzieningsprocedures opleverden. Gezien de fundamenteel verschillende opvatting tussen de groepen van staten over wat 'mensenrechtenbescherming' zou moeten inhouden, komt deze minimale uitkomst van de herziening van de MRR niet als een verrassing.

Nochtans moet deze vaststelling niet leiden tot pessimisme. Hoewel de herzieningsprocedure geen substantiële verbetering van de werkingsregels van de Raad bewerkstelligde, kan een significante vooruitgang geboekt worden binnen het bestaande institutionele kader van de MRR. Enkele positieve evoluties waren reeds merkbaar terwijl de discussies over de herziening van de Raad nog gaande waren: zo werden Speciale Sessies georganiseerd in verband met het verkiezingsconflict in Ivoorkust¹³, de situatie in Syrië¹⁴ en de mensenrechtenproblemen te Libië.¹⁵ Tijdens de zestiende sessie van de Raad werd zelfs – voor het eerst sinds het ontstaan van de MRR – een nieuw landenmandaat opgericht aangaande de mensenrechtensituatie te Iran.¹⁶ Het blijkt aldus dat de moeizame discussies in het kader van de herziening van de MRR een 'momentum' creëerden voor effectieve actie binnen de bestaande procedures van de Raad. Om vooruitgang te boeken in de MRR kan beroep worden gedaan op creatieve oplossingen die passen binnen het bestaande institutionele raamwerk van de MRR; zo kan het instellen van een 'onderzoekscommissie' in plaats van de meer controversiële 'mandaathouder van een speciale procedure' soelaas bieden in bepaalde gevallen.¹⁷ Het nastreven van interregionale steun voor resoluties van de MRR

die de blokpolitiek overstijgt lijkt alvast een absolute prioriteit om enige vooruitgang te boeken binnen de MRR. Indien continue inspanningen worden geleverd om de functionering van de MRR efficiënter te maken binnen het bestaande institutionele kader, is het mogelijk dat de volgende herziening van de Raad (welke zou moeten plaatsvinden binnen de 10 à 15 jaar)¹⁸ wél een vruchtbare oefening wordt.

Noten

- 1 Doctoraatsassistente aan het Instituut voor Internationaal Recht, K.U. Leuven en wetenschappelijk medewerker *Centre for Global Governance Studies*, K.U. Leuven.
- 2 VN-Secretaris-generaal, "In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all", *UN Doc. A/59/2005*, § 182.
- 3 Algemene Vergadering, Resolutie A/RES/60/251, "Human Rights Council", 15 maart 2006, § 4.
- 4 Zo bijvoorbeeld: Human Rights Watch, "Curing the Selectivity Syndrome, the 2011 Review of the Human Rights Council", juni 2011, online beschikbaar. Of ook: MRR, "Draft Report of the Human Rights Council on its thirteenth session", *UN Doc. A/HRC/13/L.10*, 7 april 2010, §311: "Turkey considered that the integrity of the UPR must be upheld, the rules must be fully respected, and its politicization must be avoided".
- 5 Algemene Vergadering, Resolutie A/RES/60/251, "Human Rights Council", 15 maart 2006, § 1.
- 6 Algemene Vergadering, Resolutie A/RES/ 60/251, "Human Rights Council", 15 maart 2006, § 16.
- 7 President van de Algemene Vergadering (Ambassadeur Joseph Deiss, Zwitserland) en President van de Mensenrecht-

- tenraad (Ambassadeur Sihesak Phuangketkeow, Thailand), "Joint Understanding on the coordination of the review processes of the Human Rights Council and the General Assembly", 5 oktober 2010.
- 8 MRR, Resolutie A/HRC/RES/12/11, "Open-ended intergovernmental working group on the review of the work and functioning of the Human Rights Council", 12 oktober 2009.
- 9 President van de MRR, "Proposed Modalities for the Review of the Work and Functioning of the HRC in accordance with OP 16 of the UNGA Resolution 60/251", 30 augustus 2010, online beschikbaar.
- 10 MRR, Resolutie A/HRC/RES/16/21, "Review of the Work and functioning of the Human Rights Council", 25 maart 2011.
- 11 President van de Algemene Vergadering (A. A. Treki, Libië), "Letter from the President of the General Assembly to all Permanent Missions in New York introducing the Co-Facilitators for the review of the Human Rights Council", 15 maart 2010.
- 12 Algemene Vergadering, Resolutie A/RES/ 65/281, "Human Rights Council review", 20 juli 2011.
- 13 MRR, 14de Speciale Sessie aangaande de "Situation of human rights in Côte d'Ivoire since the elections on 28 November 2010", 23 december 2010.
- 14 MRR, 16de Speciale Sessie aangaande de "Situation of human rights in the Syrian Arab Republic", 29 april 2011.
- 15 MRR, 15e Speciale Sessie aangaande de "Situation of human rights in the Libyan Arab Jamahiriya", 25 februari 2011.
- 16 MRR, Resolutie A/HRC/RES/16/9 "Situation of human rights in the Islamic Republic of Iran", 23 maart 2011.
- 17 Een onderzoekscommissie werd opgericht in opvolging van de Speciale Sessies aangaande Ivoorkust, Syrië en Libië.
- 18 Algemene Vergadering, Resolutie A/RES/ 65/281, "Human Rights Council review", 20 juli 2011, § 3.

OPINIE

60 jaar vluchtelingenverdrag: reden tot feest?

door Michèle MOREL¹

Inleiding



Convention on Refugees Marks 60th Anniversary
UN Photo # 484470: /JC McIlwaine

Ontstaan en verdiensten van het Vluchtelingenverdrag

Het Internationaal Vluchtelingenverdrag van Genève (Vluchtelingenverdrag)² werd aangenomen in de nasleep van de Tweede Wereldoorlog, die een beduidende vluchtelingenstroom op gang had gebracht. Terwijl in 1950 het Hoog Commissariaat van de VN voor de Vluchtelingen (UNHCR) werd opgericht, belast met de bescherming van en bijstand aan vluchtelingen, zag het Vluchtelingenverdrag het licht op 28 juli 1951, na enkele weken van harde politieke onderhandelingen. Het Verdrag was gericht op Europese vluchtelingen en liet vluchtelingen die niet in de context van de Oost-West-tegenstelling



thuishoorden, grotendeels buiten beschouwing. Het Verdrag was met andere woorden het product van een Eurocentrisch denken.

Met het Protocol van New York van 1967³ werd een einde gesteld aan de temporele en geografische beperkingen die het Vluchtelingenverdrag kende. Voortaan konden ook niet-Europese personen en personen die hun land hadden verlaten na 1 januari 1951 zich beroepen op de bescherming geboden door het Verdrag.

Op 1 april 2011 telden het Vluchtelingenverdrag en het Protocol samen 147 statenpartijen.⁴ Met dit aantal is het Vluchtelingenverdrag het belangrijkste instrument op mondiaal niveau voor de bescherming van vluchtelingen.

Artikel 35 van het Vluchtelingenverdrag legt de link tussen de UNHCR en het Verdrag. De statenpartijen hebben de verplichting samen te werken met deze internationale organisatie, die de verantwoordelijkheid heeft toe te zien op de toepassing van de verdragsbepalingen, onder andere via het verschaffen van de nodige inlichtingen betreffende maatregelen genomen voor de tenuitvoerlegging van het Verdrag. Hieronder worden de voornaamste verdiensten van het Vluchtelingenverdrag besproken.⁵ Deze betreffen enerzijds de algemene vluchtelingendefinitie, anderzijds de fundamentele rechten van vluchtelingen.

Algemene vluchtelingendefinitie

Artikel 1(A)(2) van het Vluchtelingenverdrag definieert een 'vluchteling' als elke persoon die

"(...) uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren."

Deze individuele en algemene definitie van het begrip 'vluchtelingen' is een van de voornaamste verdiensten van het Vluchtelingenverdrag. Tot dan toe werden beschermingsinitiatieven telkens beperkt tot vluchtelingen van specifieke nationaliteiten of vanuit specifieke herkomstregio's.

Het Verdrag sluit drie categorieën van personen uit

van zijn toepassingsgebied: personen die een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid hebben begaan; personen die een ernstig, niet-politiek misdrijf hebben begaan buiten het land van toevlucht; en personen die zich schuldig hebben gemaakt aan handelingen in strijd met de beginselen van de VN.⁶

De vluchtelingendefinitie bevat vier kernelementen, waaraan een persoon moet voldoen om als vluchteling te worden erkend. Dergelijke erkenning als vluchteling is louter declaratief, niet constitutief. De vier voorwaarden zijn de volgende:

1) De persoon moet zich buiten het land van herkomst bevinden.

Omwille van het beginsel van de nationale soevereiniteit werd het bij de totstandkoming van het Verdrag onaanvaardbaar geacht dat het Verdrag bescherming zou verlenen aan personen die op de vlucht waren binnen de grenzen van hun herkomstland.

2) De persoon moet een gegronde vrees voor vervolging hebben.

Deze voorwaarde bevat zowel een subjectief element ('vrees'), dat verwijst naar de individuele, psychische toestand van de persoon in kwestie, en een objectief element ('gegrond'), hetgeen neerkomt op een redelijkerwijs ondraaglijke situatie in het herkomstland. Hoewel de bewijslast in dit verband in principe op de schouders van de kandidaat-vluchteling rust, geniet deze over het algemeen het voordeel van de twijfel.

De term 'vervolging' werd bewust niet omschreven in het Vluchtelingenverdrag. Terwijl artikel 33 van het Verdrag, dat het verbod van *refoulement* oplegt (zie verder), suggereert dat vervolging een bedreiging van het leven of de vrijheid inhoudt, is de UNHCR van mening dat andere schendingen van de mensenrechten ook tot vervolging kunnen leiden.⁷ Het is niet noodzakelijk dat de vervolgingsdaad uitgaat van een statelijk orgaan. Ook vervolging door niet-statelijke actoren komt in aanmerking, voor zover kan worden bewezen dat de nationale overheid niet in staat is of onwillig is om bescherming te verlenen aan de persoon in kwestie.⁸

3) De vervolging moet gebaseerd zijn op een van de vijf opgesomde gronden.

Niet elke vorm van vervolging geeft aanleiding tot bescherming onder het Vluchtelingenverdrag. De vervolging moet gebaseerd zijn op één van de vijf volgende gronden: ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep, of politieke overtuiging. De voorlaatste grond, betreffende de sociale groep, kan worden beschouwd als een *catch-all* bepaling en dekt bij



voorbeeld situaties van vervolging op basis van geslacht (*gender-based persecution*) en seksuele geaardheid (bijvoorbeeld homoseksualiteit).

- 4) De persoon kan of wil de bescherming van het herkomstland niet inroepen.

Wanneer bescherming vanwege de nationale overheid voorhanden is, kan men geen erkenning als vluchteling verkrijgen. Een gebrek aan dergelijke bescherming kan enerzijds voortkomen uit onwil van de overheid – door middel van een actief optreden of juist door een gebrek aan optreden – of, anderzijds, uit de onmogelijkheid voor het herkomstland om bescherming te bieden, bijvoorbeeld in gevallen van (burger)oorlog.

Fundamentele rechten van vluchtelingen in het onthaal-land

Het Vluchtelingenverdrag verleent aan erkende vluchtelingen een zekere mate van bescherming ter vervanging van de ontbrekende bescherming in het herkomstland. De kernbepaling in dit verband is neergelegd in artikel 33 van het Verdrag:

“Art. 33. Verbod tot uitzetting of terugleiding (‘refoulement’)

1. Geen der Verdragsluitende Staten zal, op welke wijze ook, een vluchteling uitzetten of terugleiden naar de grenzen van een grondgebied waar zijn leven of vrijheid bedreigd zou worden op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging.
2. Op de voordelen van deze bepaling kan evenwel geen aanspraak worden gemaakt door een vluchteling ten aanzien van wie er ernstige redenen bestaan hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van het land waar hij zich bevindt, of die, bij gewijsde veroordeeld wegens een bijzonder ernstig misdrijf, een gevaar oplevert voor de gemeenschap van dat land.”

Het *non-refoulement* beginsel wordt algemeen beschouwd als het belangrijkste onderdeel van de fundamentele rechten van vluchtelingen in het onthaal-land. Daarnaast verbiedt het Vluchtelingenverdrag ook de uitzetting van regelmatig verblijvende vluchtelingen, behoudens om redenen van openbare orde of nationale veiligheid.⁹ Het is statenpartijen bij het Verdrag niet toegestaan om strafsancities toe te passen op vluchtelingen omwille van hun onregelmatige binnenkomst of onregelmatig verblijf in het onthaal-land, voor zover zij zich onverwijld bij de autoriteiten melden en een geldige reden hebben voor hun onregelmatige binnenkomst of onregelmatig verblijf.¹⁰

Deze drie bepalingen – betreffende *non-refoulement*, uitzetting en illegale binnenkomst of verblijf – zijn van fundamenteel belang voor vluchtelingen. Alleen al omwille van de opname van deze bepalingen in het Vluchtelingenverdrag behoudt dit verdrag tot op vandaag zijn relevantie, en blijft het, ondanks de toenemende punten van kritiek, van cruciaal belang voor de mensenrechtelijke bescherming van vluchtelingen.¹¹

Andere fundamentele rechten hebben betrekking op zowel burgerlijke als sociaal-economische aspecten, zoals huisvesting, onderwijs, sociale zekerheid, tewerkstelling, rechten van vereniging, auteursrechten, rechtsingang en vrijheid van beweging.¹² Deze fundamentele rechten beogen niet alleen de minimale waardigheid van het individu in kwestie te garanderen tijdens de asielperiode, maar streven ook de lokale integratie van de vluchteling na in het onthaal-land.¹³

Het wijzigend vluchtelingenprobleem

Bij de totstandkoming van het Vluchtelingenverdrag leek het toen bestaande vluchtelingenprobleem van tijdelijke aard te zijn. Niets was minder waar. De vluchtelingencrisis breidde zich al snel uit van Europa naar Afrika, vervolgens naar Azië, en ten slotte terug naar Europa. Enerzijds steeg het totale aantal vluchtelingen, anderzijds wijzigde de aard van het globale vluchtelingenprobleem. Wat dit laatste betreft, kunnen een vijftal voornamen veranderingen worden onderscheiden¹⁴:

- 1) gedwongen migratie, vroeger een voornamelijk individueel probleem, krijgt in toenemende mate een ‘massaal’ karakter: mensen slaan steeds vaker in grote groepen op de vlucht;
- 2) de oorzaken van gedwongen migratie worden steeds complexer, en beperken zich niet tot vervolging alleen – gewapende conflicten, natuurrampen en socio-economische rampsituaties zijn slechts enkele voorbeelden van andere oorzaken van gedwongen migratie;
- 3) steeds meer mensen slaan op de vlucht binnen de grenzen van hun land en worden zo ‘intern ont-heemde personen’ (IDP’s);
- 4) de grootste vluchtelingenstromen doen zich niet langer voor van het ene geïndustrialiseerd land naar het andere geïndustrialiseerd land, maar wel tussen ontwikkelingslanden binnen dezelfde regio’s; en
- 5) het onderscheid tussen vluchtelingen enerzijds en economische migranten anderzijds is steeds moeilijker te maken.



Tekortkomingen van het Vluchtelingenverdrag

Personeel toepassingsgebied

Het Vluchtelingenverdrag was en is niet opgewassen tegen deze wijzigingen in het vluchtelingenprobleem. Wat betreft de categorieën van gedwongen migranten, is de UNHCR geleidelijk aan ook bescherming gaan verlenen aan groepen van personen die oorspronkelijk niet onder het toepassingsgebied van de organisatie (en van het Vluchtelingenverdrag) vielen, zoals intern ontheemden en teruggekeerde vluchtelingen (*retornees*). Het Vluchtelingenverdrag, daarentegen, werd niet aangepast om tegemoet te komen aan het hedendaagse vluchtelingenprobleem. De kloof tussen de respectievelijke personele toepassingsgebieden van beide beschermingsmechanismen is frappant.

Vage definitie en zelf te regelen erkenningsprocedure

De vluchtelingdefinitie in het Vluchtelingenverdrag, hoewel initieel geprezen omwille van zijn algemene karakter, is dermate vaag geformuleerd dat er (te) veel ruimte bestaat voor interpretatie door de statenpartijen. Staten kunnen een enge of brede betekenis toekennen aan de verschillende termen, waaronder 'vervolging' alsook de vijf vervolgingsgronden, waardoor op het internationaal niveau een gebrek aan coherentie ontstaat.

Het Vluchtelingenverdrag schrijft niet voor op welke wijze statenpartijen de hoedanigheid van vluchtelingen moeten vaststellen. Met andere woorden, staten zijn vrij om de erkenningsprocedure te regelen naar hun eigen voorkeuren. Het gevolg daarvan is een grote variatie in procedures onder de statenpartijen.

34

Deze vaagheid heeft ertoe geleid dat onthaallanden, die geconfronteerd worden met een toenemend aantal vluchtelingen en migranten, de bepalingen van het Vluchtelingenverdrag op een restrictieve wijze zijn gaan interpreteren in het kader van hun nationale migratiebeleid.

Eurocentrische fundamentele rechten

De fundamentele rechten van vluchtelingen opgenomen in het Vluchtelingenverdrag werden vastgelegd met in het achterhoofd de veronderstelling dat vluchtelingen vanuit een deel van Europa naar een ander deel van Europa vluchten. Om die reden voldoen sommige rechten wel aan de behoeften van Europese vluchtelingen, maar veel minder aan deze

van niet-Europese vluchtelingen.¹⁵ Daarnaast zijn de meeste ontwikkelingslanden die vluchtelingen opvangen niet in staat om de sociale en economische rechten vervat in het Vluchtelingenverdrag te garanderen – ze kunnen deze al niet garanderen aan hun eigen bevolking.¹⁶

Gebrek aan interstatelijke verplichtingen

Het Vluchtelingenverdrag bevat weinig bepalingen met betrekking tot interstatelijke verplichtingen. De opgesomde verplichtingen in het Verdrag zijn ten laste zijn van de staat op wiens grondgebied de vluchtelingen zich bevinden. Regelingen voor een evenredige verdeling van de verantwoordelijkheden en de lasten ontbreken. Het gevolg is dat sommige (vooral ontwikkelings-) landen overladen worden door vluchtelingen, terwijl andere relatief gespaard blijven van dergelijke 'last'. Ook over de verantwoordelijkheden van de herkomstlanden, waar de oorzaak ligt van de gedwongen migratie, vindt men in het Vluchtelingenverdrag niets terug.

De toekomst van het Vluchtelingenverdrag

De verscheidene gebreken van het Vluchtelingenverdrag, dat bij zijn totstandkoming een geschikt instrument betekende maar vandaag de dag niet meer voldoet, doen de vraag rijzen of een aanpassing van het Verdrag zelf of een nieuw Protocol zich opdringt. Terwijl deze optie in theorie de beste garantie biedt op een betere bescherming van gedwongen migranten, lijkt ze in praktijk niet haalbaar. De nodige politieke wil daarvoor ontbreekt. Daarenboven bestaat de kans dat een verruiming van het personele toepassingsgebied van het Vluchtelingenverdrag zou leiden tot een verminderde bescherming van vluchtelingen in de strikte zin van het woord. Het is daarom in de eerste plaats van belang een correcte naleving van het bestaande Verdrag na te streven – op zich reeds problematisch vandaag de dag. Zoals gezegd, hebben staten een brede appreciatiemarge bij de interpretatie van het Verdrag. Aldus komt het er op aan om staten te overtuigen de verdragsbepalingen op die manier te begrijpen en toe te passen die de meest effectieve bescherming garandeert voor personen op de vlucht voor ernstige mensenrechtenschendingen.

Op het regionale niveau werden reeds verschillende initiatieven genomen om tegemoet te komen aan de wijzigende oorzaken van het vluchtelingenprobleem. Zo verlenen het Afrikaanse Vluchtelingenverdrag en



de Latijns-Amerikaanse Verklaring van Cartagena bescherming aan een veel bredere groep van gedwongen migranten.¹⁷ Naast vluchtelingen in de zin van artikel 1(A)(2) van het Vluchtelingenverdrag, worden ook personen beschermd die hun thuisland zijn ontvlucht omwille van, respectievelijk, 'externe agressie, bezetting, buitenlandse overheersing of andere gebeurtenissen die de openbare orde grondig verstoren' en 'veralgemeend geweld, buitenlandse agressie, interne conflicten, grootschalige mensenrechtenschendingen of andere gebeurtenissen die de openbare orde ernstig verstoren'.¹⁸ Ook op het Europese niveau werden twee instrumenten aangenomen met het oog op de bescherming van andere categorieën van gedwongen migranten dan deze gedekt door het Vluchtelingenverdrag.¹⁹ Enerzijds werd een systeem van tijdelijke bescherming ingevoerd in geval van massale toestroom van gedwongen migranten, anderzijds werd de vluchtelingdefinitie van het Vluchtelingenverdrag uitgebreid met drie andere categorieën van gedwongen migranten. Dit zijn personen die bij terugkeer naar het herkomstland een reëel risico lopen op de doodstraf of executie; onmenselijke of vernederende behandeling of bestrafing; of ernstige bedreiging van het leven als gevolg van willekeurig geweld in geval van gewapend conflict.²⁰ Daarnaast heeft Europa ook instrumenten aangenomen betreffende de opvang van asielzoekers, de procedures voor toekenning van vluchtelingenstatus en de verantwoordelijke staat voor de behandeling van een asielverzoek.²¹

Ondanks deze evoluties op regionaal niveau blijven verschillende lacunes bestaan in het huidige regime voor de bescherming van vluchtelingen. Daarom kan gesteld worden dat nieuwe internationale of regionale initiatieven niettemin noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld met betrekking tot interstatelijke verplichtingen en de globale verdeling van de vluchtelingenlast, en de problematiek van gedwongen 'milieumigratie'.²²

Conclusie: het Vluchtelingenverdrag speelt ook vandaag nog een cruciale rol in de globale bescherming van vluchtelingen, en moet daarom zonder twijfel behouden blijven. Echter, het Verdrag alleen volstaat niet langer om het huidige vluchtelingenprobleem de baas te kunnen. De 60ste verjaardag van het Internationaal Vluchtelingenverdrag mag daarom met enthousiasme gevierd worden, maar een kritiekloze lofzang wordt best achterwege gelaten.

Noten

- 1 Michèle Morel doceert aan de Universiteit Gent, Faculteit Rechtsgeleerdheid, Vakgroep Internationaal Publiekrecht, rond de internationale juridische bescherming tegen gedwongen ontheemding. Dank gaat uit naar het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek Vlaanderen (FWO) voor de financiële steun.
- 2 Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen, 28 juli 1951, 189 UNTS 150.
- 3 Protocol van New York van 1967 betreffende de Status van Vluchtelingen, 31 januari 1967, 606 UNTS 267.
- 4 Zie www.unhcr.org/3b73b0d63.html.
- 5 Voor een uitgebreide bespreking, zie E. DESMET, "Vijftig jaar Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen: een kritische balans", *Jura Falconis* 2002, 3, 377-428.
- 6 Artikel 1(F) van het Vluchtelingenverdrag.
- 7 UNHCR, Handboek betreffende Procedures en Criteria voor het Erkennen van de Hoedanigheid van Vluchteling (UNHCR Handboek), HCR/IP/4/Eng/REV.1 Re-edited, Geneva, January 1992, UNHCR 1979, § 51.
- 8 UNHCR Handboek, § 65.
- 9 Artikel 32 van het Vluchtelingenverdrag.
- 10 Artikel 31 (1) van het Vluchtelingenverdrag.
- 11 Zie I. JACKSON, "The 1951 Convention relating to the Status of Refugees: A Universal Basis for Protection", *International Journal of Refugee Law* 1991, 3(3), 404.
- 12 Artikel 12-28 van het Vluchtelingenverdrag.
- 13 Zie J. FITZPATRICK, "Revitalizing the 1951 Refugee Convention", *Harvard Human Rights Journal* 1996, 9, 250.
- 14 Zie E. DESMET, "Vijftig jaar Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen: een kritische balans", *Jura Falconis* 2002, 3, § 3 (1).
- 15 Bijvoorbeeld artikel 14, dat handelt over auteursrechten en industriële eigendom.
- 16 Bijvoorbeeld artikel 22 en 24, betreffende openbaar onderwijs en sociale zekerheid.
- 17 Verdrag betreffende Specifieke Aspecten van Vluchtelingenproblematiek in Afrika (Afrikaanse Unie), 10 september 1969, 1001 UNTS 45; Verklaring van Cartagena (Organisatie van Amerikaanse Staten), 22 november 1984, aangenomen tijdens het Colloquium inzake de internationale bescherming van vluchtelingen in Centraal-Amerika, Mexico en Panama.
- 18 Respectievelijk artikel 1(2) van het Afrikaans Vluchtelingenverdrag en Conclusie No. 3 van de Verklaring van Cartagena.
- 19 Richtlijn van 29 april 2004 betreffende minimumnormen inzake de definitie van vluchteling en subsidiaire bescherming (RL 2004/83/EG); Richtlijn van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden (RL 2001/55/EG).
- 20 Artikel 15 van de EU-richtlijn Subsidiaire Bescherming.
- 21 Richtlijn van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (RL 2003/9/EG); Richtlijn van 1 december 2005 inzake minimumnormen voor de procedures voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (RL 2005/85/EG); Verordening van 18 februari 2003 inzake de bepaling van de verantwoordelijke staat voor de behandeling van een asielverzoek ingediend in één van de EU-lidstaten (Verordening nr. 343/2003).
- 22 In verband met 'milieumigratie', zie twee bijdragen in *Wereldbeeld*, 2010, 4-5, 56-65.



Actualiteit:

Palestina en het verzoek tot toetreding tot de VN

door Laura TIELEMANS¹

Inleiding



Op 23 september 2011 werd door Palestina een verzoek tot lidmaatschap tot de VN ingediend bij het Secretariaat-generaal. De president van de Veiligheidsraad van september, de ambassadeur van Libanon, Nawaf Salam, bevestigde de ontvangst van dit verzoek en liet weten dat de Veiligheidsraad zou samenkomen om het verzoek van Palestina te bespreken.² Rusland, de Verenigde Staten van Amerika, de Europese Unie en de VN beklemtoonden noodzaak voor Palestina om te negotiëren met Israël opdat een compromis kan bereikt worden tegen eind 2012. Volgens sommige staten dient het conflict tussen Palestina en Israël eerst te worden opgelost, alvorens de toetredingsmogelijkheden van Palestina te kunnen bespreken. Het lidmaatschap impliceert immers een erkenning van het statuut van staat van de verzoeker, wat gevolgen heeft voor zowel Palestina als Israël. Bovendien is het niet duidelijk of Palestina wel voldoet aan de voorwaarden om als staat erkend te worden. (Zie bijdrage van Sophie Forrez eerder in dit nummer).

Palestina beschikt momenteel over het statuut van een waarnemersentiteit dat werd toegekend in 1974.⁴ Een alternatief tot toetreding als volwaardig lid zou het statuut van waarnemersstaat kunnen zijn.

Waarom toetreden tot de VN?

De toetreding tot de VN houdt niet alleen een internationale erkenning in van staat, maar zorgt ook voor een versterkte samenwerking tussen de staten teneinde vrede en ontwikkeling te verzekeren zonder afbreuk te doen aan de nationale belangen van iedere staat. Het fungeert als een uitnodigend forum waar elke lidstaat een stem kan laten horen.

De gebeurtenissen tijdens de maand september

Al voor september had Palestina de ambitie om toe te treden tot de VN. In april van dit jaar stelde de VN een rapport op dat de beleidsvoering, de stand van mensenrechten, de educatie en cultuur, de werkgelegenheid en productieve sectoren, de infrastructuur en de gezondheidszorg onderzocht om te bepalen of Palestina als staat kan worden erkend.⁵ Hieruit blijkt dat de VN zich aansluit bij de bevindingen van de Wereldbank zodat, indien Palestina progressief blijft werken aan het organiseren en ter beschikking stellen van openbare diensten en de welvaart, en de conflicten met Israël kan temperen door te negotiëren, zij voldoet aan de voorwaarden van een staat. (Zie eerder in dit nummer de bijdrage van Sophie Forrez).

Er wordt al lang vol verwachting uitgekeken naar een uitweg voor het conflict tussen Palestina en Israël, maar voor de hand liggende oplossingen zijn er niet. Volgens sommige staten zou net daarom de toetreding als lidstaat tot de VN positieve gevolgen kunnen hebben. Het verleden leert ons dat de onderhandelingen geen succesvol compromis opleverden. De meningen over deze kwestie lopen uiteen en de uitkomst van de Veiligheidsraad zal grotendeels afhangen of een van de permanente leden het vetorecht zal gebruiken om alsnog de toetreding te blokkeren.

Huidige leden van de VN

Momenteel zijn er 193 landen lid van de VN, waaronder 5 permanente leden, met name Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, China en Rusland. Daarnaast is het ook mogelijk voor niet-leden en internationale organisaties om een waarnemersstatuut³ in te nemen om alsnog op de hoogte te blijven van de activiteiten van de VN via het bijwonen van de Algemene Vergadering. Zo'n statuut wordt bijvoorbeeld ingenomen door de Heilige Stoel en de Europese Unie. Zuid Soedan werd als laatste in juli nieuwkomer van de VN, dankzij een goedkeurende beslissing van de Algemene Vergadering.



Hoe wordt een verzoeker lidstaat van de VN?⁶

Een verzoek tot toetreding tot de VN moet worden ingediend bij het Secretariaat-Generaal. De toelating geschiedt bij besluit van de Algemene Vergadering, op aanbeveling van de Veiligheidsraad.

Een aanbeveling van de Veiligheidsraad vereist op zijn minst negen voorkeurstemmen van de 15 leden die zetelen in de raad en elk beschikt over een stem.⁷ De eerder vermelde vijf permanente leden zetelen in de Veiligheidsraad en beschikken elk over een eigen vetorecht waardoor ze belangrijke beslissingen kunnen blokkeren.⁸ Nadien beslist de Algemene Vergadering waarin alle leden van de VN zetelen en elk beschikt over een stem, met een tweederde meerderheid.⁹

Palestina diende een verzoek in op 23 september tot wijziging van het statuut als waarnemersentiteit naar een volwaardige lidstaat.

De toetreding tot de VN impliceert de erkenning als staat, maar kan Palestina beschouwd worden als een volwaardige staat?

Volgens het handvest van de VN staat het lidmaatschap open voor alle vredelievende staten die de taken zoals omschreven in het handvest aanvaarden en die volgens het oordeel van de organisatie in staat zijn deze uit te voeren en na te leven.¹⁰ Lidmaatschap houdt aldus impliciet een erkenning in van een staat of regering, wat overigens enkel door andere staten of regeringen kan worden gedaan. Het blokkeren van het lidmaatschap is mogelijk door het vetorecht van de permanente leden van de VN¹¹, terwijl het voorkomen van de totstandkoming van een staat bijna geheel door de internationale gemeenschap dient te gebeuren.¹² Over de vraag of Palestina als staat kan beschouwd worden heerst onenigheid. Sommigen zijn van mening dat Palestina reeds een staat was vanaf – of zelfs van voor – de staatsverklaring in 1988, rekening houdend met de staatscriteria van het Montevideoverdrag.¹³ Om in aanmerking te komen als staat moet er worden voldaan aan de voorwaarde om over een afgebakend territorium te beschikken waarin een permanente populatie geregeerd wordt door een erkende regering en over de capaciteit beschikt internationale relaties aan te gaan met andere staten.¹⁴ Definitief vastge-

stelde grenzen zijn geen vereiste. De staatsverklaring van 1988 hield indirect een geografische afbakening in van Palestina.¹⁵ Hoe dan ook zou het ook mogelijk zijn lid te worden van de VN zonder daarvoor een volwaardig onafhankelijke staat te zijn.¹⁶ Hoewel de criteria van het Montevideo verdrag sturend zijn voor het bepalen van een staat, kunnen leden van de VN alsnog beslissen de soevereiniteit van de staat niet te erkennen.

Palestina's verzoek krijgt tegenwind

Hoewel Palestina ondertussen al door 128 staten wordt erkend – waaronder een aantal staten die zetelen in de Veiligheidsraad – wordt het verzoek tot toetreding publiekelijk belemmerd door ondermeer de Verenigde Staten en door Israël.

President Obama verkondigde eerder in september dat de Verenigde Staten pleit voor een onafhankelijk Palestina, maar dat deze onafhankelijkheid niet in een oogopslag kan bereikt worden door een eenvoudige goedkeuring tot toetreding van Palestina tot de VN via het ondertekenen van resoluties of verklaringen. President Obama drukt op het belang van onderhandelingen tussen Israël en Palestina. Hij is van mening dat er enkel door rechtstreeks gesprek naar een oplossing kan worden gezocht die ertoe leidt dat het Palestijnse volk onafhankelijk wordt en Israëls veiligheid eveneens verzekerd wordt. Pas dan kan Palestina toetreden tot de VN.

Zoals werd voorgesteld door de Franse President Sarkozy, kan een tussenoplossing bestaan uit de goedkeuring tot wijziging van het statuut van Palestina naar een niet-lidstaat met een waarnemersstatuut. Dergelijke beslissing behoeft geen goedkeurend advies van de Veiligheidsraad, doch enkel een resolutie van de Algemene Vergadering.

De UNESCO 'overwinning'

Intussen werd Palestina lid van UNESCO na 107 voorstemmen en slechts 14 tegenstemmen. Het lidmaatschap gaat van kracht zodra Palestina de UNESCO constitutie ondertekent en ratificeert. De stemming zorgde echter voor commotie. Zo verklaarde de Verenigde Staten hun bijdrage aan UNESCO ter waarde van \$60 miljoen in te trekken, wat ongeveer overeenkomt met 20% van UNESCO's totaalbudget. Ook Canada en Duitsland verzetten zich tegen de toetreding van Palestina.



Israël liet weten dat dit eenzijdig initiatief nefast werkt op de pogingen om tot een vredesbesluit te komen.

Deze stemming impliceert de erkenning van Palestina als staat door maar liefst 107 leden.

Voor Palestina is dit een overwinning en zorgt dit voor een internationale ondersteuning met betrekking tot hun mogelijke toetreding tot de VN. Palestina hoopt dat dit staten zoals de Verenigde Staten en Israël zal aanzetten hun opinie te herzien. Palestina heeft nood aan stabiliteit, zelf determinering, volwaardige rechten voor elke Palestijnse burger en onafhankelijkheid.

Hoewel er tijdens de vergaderingen van de VN in New York blijk was van een akkoord tussen de Israëlisch premier Netanyahu en de Palestijnse president Abbas om te onderhandelen, liet Sabri Saidam, adviseur van President Mahmoud Abbas weten dat een gesprek tussen Palestina en Israël enkel mogelijk is indien Israël zich neerlegt bij de grenzen van 1967. Zo niet is er volgens Sabri Saidam geen ruimte om te negotiëren.

Door de toetreding tot UNESCO en de aanvraag tot toetreding tot de VN wordt het conflict tussen Israël en Palestina nu veeleer een internationale kwestie.

Conclusie

Toetreden tot de VN zou een internationale erkenning inhouden voor de staat Palestina. Volgens woordvoerders van Palestina zou dit een einde of toch minstens een begin in de goede richting kunnen betekenen van een ellenlange conflictperiode met Israël. Uit het verleden is gebleken dat het debat tussen Palestina en Israël keer op keer strandde, waardoor er geen compromis kan worden bereikt langs deze weg. Deze visie druist in tegen de verkondigingen van President Obama, die liet weten dat zij de VN enkel klaar achten Palestina te omarmen na succesvolle onderhandelingen van Palestina met Israël. Een internationaal forum is volgens hem geen geschikt middel om interstatelijke conflictrelaties op te lossen.

Echter, de aanvaarding van Palestina als lid van UNESCO voert kracht bij het verzoek tot lidmaat-

schap van de VN en is het levende bewijs dat al een heel aantal staten positief reageren op de deelname van Palestina in het internationaal gebeuren.

Momenteel is het afwachten of een van de vijf permanente leden hun vetorecht in de Veiligheidsraad zullen gebruiken om de toetreding van Palestina als volwaardig lid bij de VN te blokkeren. Of Israël zich positiever zal opstellen of dat dit een gemiste kans naar de vrede wordt, blijft hierbij de prangende vraag.

Noten

- 1 Laura Tielemans, LL.M., doctoraatskandidate bij de interdisciplinaire onderzoeksgroep over *Law Science Technology and Society* aan de Vrije Universiteit Brussel.
- 2 Artikel 59 van de procedureregels van de Veiligheidsraad en artikel 135 van de Procedureregels van de Algemene Vergadering.
- 3 Dit statuut houdt in dat er kan deelgenomen worden aan discussies, maar er kan niet worden gestemd.
- 4 Resolutie 3237 (XXIX) (22 november 1974) en de daaropvolgende resoluties 43/177 (15 december 1988) en 52/250 (7 juli 1998) van de Algemene Vergadering van de VN.
- 5 "Palestinian State-Building: A Decisive Period, Ad Hoc Liaison Committee Meeting", Brussels, 13 April 2011, www.unsco.org/Documents/Special/UNs%20Report%20to%20the%20AHLC%2013_April_2011.pdf.
- 6 Artikel 3-6 VN-Handvest.
- 7 Artikel 27 VN-Handvest.
- 8 Artikel 59 Procedureregels van de Veiligheidsraad.
- 9 Artikel 4 en 18(2) VN-Handvest en artikel 83 Procedureregels van de Algemene Vergadering.
- 10 Artikel 4 VN-Handvest.
- 11 IGH, "Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations", Advisory Opinion, 1950 I.C.J. 4 (3 maart 1950), zie www.icj-cij.org/docket/files/9/1883.pdf.
- 12 J. CERONE, "The UN and the Status of Palestine - Disentangling the Legal Issues", *American Society of International Law* 2011, 15 (26).
- 13 General Assembly Security Council, Agenda item 37 Question of Palestine, 18 november 1988, zie <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/6EB54A389E2DA6C6852560DE0070E392>.
- 14 Artikel 1 Montevideo Verdrag inzake Rechten en Plichten van Staten van 1993.
- 15 Resoluties 242 (22 november 1967) en 338 (1973) van de Veiligheidsraad en de latere ondertekening van de Oslo akkoorden in 1993.
- 16 Memo S/1466 van Secretaris-generaal Trygve Lei van 1950 en rapport nummer 2, Palestina's verzoek tot toetreding tot de VN, 23 september 2011, zie www.securitycouncilreport.org.



Le droit international libéral-providence. Une histoire du droit international



Emmanuelle Jouannet
Bruylant (2011)
ISBN 978-2-80272-998-3
351 p.

Emmanuelle Jouannet (professor volkenrechtsgeschiedenis, Paris I Panthéon-Sorbonne) verricht in dit werk een moreel grondslagenonderzoek voor het internationaal recht: *à quoi doit servir le droit international?*³ Ze baseert zich op de grote denkers⁴ om een eeuwig Janusgezicht te schetsen, dat aan de ene zijde naar vrijheid en gelijkheid tussen staten (*libéral*), maar aan de andere naar het welzijn van de burgers in een kosmopolitische gemeenschap kijkt (*providence*). Het boek is een correctie op twee misvattingen: die om doorheen de geschiedenis enkel de eerste, en niet de tweede tendens te vatten, maar ook op een verkeerde lineaire visie, die een 'tweede' of democratisch en sociaal liberalisme na 1945 niet detecteert.

Vattel als beginpunt

Jouannet maakte naam met haar studie over de Zwitserse rechtsgeleerde Emer de Vattel (1714-1767)⁵, die door de klassieke auteur Cornelius Van Vollenhoven wordt gezien als de vader van het (liberale) positivisme, of de *plancher pourri*, waarop men

zeker niet diende voort te bouwen. Dit klopt echter niet: ook Vattel stond in de traditie van de natuurrechtelijke school, wiens ambities zeer breed waren, van het primaire *ius ad bellum* tot de universele rechten van elke burger. Vattel staat op die manier voor de voortdurende ambivalentie van het internationaal recht, dat beide finaliteiten wil verzekeren. Het recht is een uiting van een seculiere eschatologie: een onbewust streven naar de verwezenlijking van gemeenschappelijke idealen en waarden.⁶

Voor Jouannet is het *Droit des gens* van Vattel (1758) de echte geboorte van het 'volkenrecht' als aparte discipline en volwaardige bron van verbintenissen.⁷ De hiërarchische en moralistisch geïnspireerde middeleeuwse *bellum iustum*-theorie wordt uitgeschakeld, omdat ze aanleidingen te over levert om oorlog te voeren.⁸ In tegenstelling tot zijn vermaarde leermeester Christian Wolff (1679-1754) – over wie gezegd wordt dat Vattel zijn Latijnse traktaat⁹ gewoon in het Frans vertaald heeft – kiest Vattel bovendien resoluut voor het individu als de kern van de rechtsorde. Monarchen bezitten slechts een gedelegeerde legitimiteit, waardoor hun volkenrechtelijke verbintenissen niet louter horizontaal zijn. Staten bestaan slechts als afgeleide van hun burgers. Hun handlingsbevoegdheid is dan ook doelgericht. Ze hebben een verplichting tot perfectie. Staten zijn ertoe gehouden datgene te realiseren, dat universaliseerbaar bijdraagt tot het welzijn van ieder individu.¹⁰ Dat welzijn wordt dan weer bepaald in vier thema's: *liberté, sécurité, bonheur et justice*. Vattel legt zo de grondslag van het juridische systeemdenken, dat mijlenver af staat van het *ad hoc* lappendeken aan canoniek, feodaal of gewoonterecht uit het Ancien Régime.

*“L'amour-propre, conduit par la raison”:
recht inter gentes*

Voor het klassieke negentiende eeuwse volkenrecht is het hoofdthema de organisatie van het anarchistische samenleven tussen staten.¹¹ Het recht dient in de eerste plaats, als spiegelbeeld van de interne levensbeschouwelijke tolerantie¹², neutraal te zijn. Met het oog op internationale veiligheid en stabiliteit krijgen staten in onderlinge vrijheid en gelijkheid onthoudingsverbintenissen opgelegd: neutrale staten dienen zich afzijdig te houden tijdens oorlogen, interne situaties kunnen geen aanleiding vormen tot interventie. Staten, *êtres individuels*¹³, handelen uitiem



uit zelfbehoud en eigenliefde, door een veralgemeende internalisering van de onthoudingsnorm. Op deze negatieve vrijheid bouwt men vervolgens het diplomatieke recht en formele regels inzage verdragssluiting en -ratificatie.¹⁴

Dit leidt dan tot verhoogde economische uitwisseling, via *le doux commerce* (Montesquieu), een perfect voorbeeld van een vreedzame egoïstische activiteit, die de sociabiliteit tussen staten onderhoudt.¹⁵ De vier hoofddassen van het achttiende-eeuwse volkenrecht verworden tot de vertaling van drie liberale kernideeën: *commercer, contracter, propriété*.¹⁶ Aan het einde van de negentiende eeuw leidt dit tot een zeer dichte tweede mondialisering, waarin de internationale finantie en industriële productie geïntegreerd zijn als nooit tevoren. De vrijheid handel te drijven impliceert echter ook de vrijheid om dat niet te doen en nationale kampioenen in eigen nest te koesteren tot ze de concurrentie aankunnen.

Rechtvaardigheid en welzijn, in de achttiende eeuw nochtans terug te vinden in talrijke vorstelijke en lokale *policy*-verordeningen, verdwijnen van de radar.¹⁷ Voor de negentiende-eeuwse liberalen gaat het niet om een pril *ius intra gentes*, maar om despotisme.¹⁸ Nieuwe verbintenissen kunnen louter op basis van consensus worden gebouwd: wat een staat niet wil, kan niet worden opgelegd. Vervolmaking en disciplineren zijn taboe: staten opereren in een welzijnsvacuüm, zonder positieve verplichtingen. Op die manier ontstaat een tautologisch systeembeeld: *la liberté-indépendance*.¹⁹ Het recht garandeert de onafhankelijkheid van staten, die onafhankelijk moeten zijn om soeverein te zijn en soeverein om onafhankelijk te zijn. *Le libéralisme sans démocratie* amputeert op die manier de systemische link die Vattel legde tussen burgers, staat en kosmopolitische verbintenissen.²⁰ In plaats van een transparant bindmiddel met de andere wereldburgers, wordt de staat een *écran infranchissable*²¹, dat elke vorm van interventie of regulering uitsluit.

Wat wel overleeft, is het beeld van het volkenrecht als onderscheidend criterium tussen geciviliseerde en barbaarse staten.²² Met het grote verschil dat het criterium in de achttiende eeuw inclusief werkt, om in de negentiende eeuw exclusief te worden: niet-Europese staten kunnen pas genieten van de vooruitgang, indien ze tot de kring van beschaafde naties worden gebracht. Bij de oprichting van het *Institut de Droit International* te Gent in 1873 wordt de analogie aangehouden: staten dienen onderworpen te zijn aan de *loi du progrès* van een louter formele rechtvaardigheid²³, conform aan de waarden van een selecte, verlichte burgerij.²⁴ Europa en de VS bevinden zich uiteraard bovenaan de evolutionaire ladder, zoals ook blijkt uit de nu bloeiende tak van de volken-

rechtshistoriografie.

Op die manier ontstaan ongelijke verdragen en protectoraten: onder het mom van formele gelijkheid worden dominantie- en uitbuitingsregimes geïnstalleerd. Westerse staten reserveren zich de rechtsmacht voor hun eigen handelstransacties in China, Japan of Afrika. Voluntaristische principes die gebruikt werden om de feodale wereld en die van het Ancien Régime te doen instorten, creëren nu een nieuw vazalsysteem, dat discriminatoir en anti-liberaal uitdraait.²⁵

Tegen deze ontwikkelingen ontstaat een tegendis-cours, dat een te eng rechtsconcept wil verbreden. Als het recht beschaaft, moet het ook meer omvatten dan louter formele regels: recht is een geloofsbelijdenis in het Westerse model en omvat een geheel aan impliciete gedeelde waarden. Intern leidt dit tot de eerste sociale wetgeving en dus de erosie van het contractuele liberalisme, hand in hand met het diskrediet van de burgerij. Sociale bescherming en risicospreiding over alle burgers zijn uitingen van het fundamentele rechtsconcept dat burgers *droits-créances* hebben, of aanspraken op de samenleving, in plaats van loutere *droits-libertés*, die haar op afstand moeten houden. Deels gevoed door de eerste wereldoorlog, deels door de crisis van 1929, wordt de link tussen statelijke interdependentie en individueel welzijn hersteld. Léon Bourgeois, (1851-1920) lid van de radicale partij in Frankrijk, wordt door Jouannet opgevoerd als de vader van de *prévoyance sociale internationale*, die men voor het eerst terugvindt in de revolutionaire²⁶ creatie van de Internationale Arbeidsorganisatie bij het verdrag van Versailles (1919). Sociale rechtvaardigheid is een legitieme grond voor internationale interventie ... om uiteindelijk zelfs 60% van het Volkenbondbudget in te nemen in 1938.

1945: het 'tweede' liberalisme

De interventionistische finaliteit van het internationaal recht komt volledig boven na de catastrofes van de tweede wereldoorlog. Jouannet waarschuwt echter voor overdrijving: het Handvest van de VN is geenszins *Stunde Null* zoals gezaghebbende auteurs als Georges Abi-Saab en Antonio Cassese stellen.²⁷ Dilemma's en impasses zijn door de bril van de doctrine tijdloos. Ze worden geenszins *ex nihilo* overwonnen. Op die manier blijft de intellectuele traditie, die voor Jouannet begint bij de Verlichting, relevant. Opnieuw is het de primaire liberale finaliteit die initieel triomfeert: het onderhandelde VN-Handvest is een machtspolitiek compromis, dat, gezien de sterk uiteenlopende opvattingen onder de deelnemers, mensenrechten verwijst naar een niet-bindende ver-



klaring. Dit laatste dossier brengt ook het rechtsculturele verschil tussen Westerse en andere staten naar boven. Internationaal recht bevindt zich in een *cul-de-sac*.²⁸ Afrikaanse staatshoofden tekenen verdragen op een internationaal forum, om ze vervolgens intern met de glimlach te saboteren.²⁹ Democratie inplanten op een bevolking wiens opvattingen haaks staan op politiek pluralisme en debat, leidt tot de verkiezing van volksvertegenwoordigers die rechten van vrouwen terugdraaien.

Tot overmaat van ramp bestaat er geen consensus over rechtsfiguren als *ius cogens* of gelding *erga omnes*. Het opleggen van materiële liberale standaarden wordt gezien als imperialisme, het uitwerken van ranglijsten zoals de *Human Development Index* als de installatie van een hiërarchie. Waar het volkenrecht sinds Vattel werkt aan de uitbanning van de heilloze en instabiele *bellum iustum*-theorie, komt ze terug op het voorplan via *Responsibility to protect*. Jouannet ziet echter een krachtig tegengif in de *uitbreiding* van het materiële begrip rechtsstaat, op basis van een inzicht van Claude Levi-Strauss en Jürgen Habermas. Juridische waarden, net als alle andere culturele waarden, moeten worden verlangd, eerder dan opgelegd van buitenaf.³⁰

Een tweede verschuiving van het formele naar een inhoudelijk liberaal discours bevindt zich in de finaliteit van de handels- en economische politiek. Ontwikkeling tot een hoger levensniveau en volledige tewerkstelling stonden centraal in de oorspronkelijke Keynesiaanse Bretton Woods-akkoorden, maar zijn progressief geërodeerd tot opnieuw blinde, neo-liberale, formele waarden. Een verbreding van de begrippen 'veiligheid' (zoals in het OVSE-charter) of 'duurzame ontwikkeling' moeten juridisch interventionisme terug mogelijk maken: een overkoepelende *freedom from want*³¹, zoals weerhouden in de millenniumdoelstellingen, zou beter passen bij de eeuwige traditie van het internationaal recht.

Beoordeling

Emmanuelle Jouannet plaatst zich resoluut op het veld van de ideeëngeschiedenis. Doctrine en politiek discours staan uitgebreid in de schijnwerpers, wat leidt tot een strikte afbakening van helder begrijpbare categorieën en een intellectueel prikkelende, originele synthese. Ze plaatst nuances bij de vernieuwing die de generatie rond het *Institut de Droit International* heeft meegebracht³² en betwist ook de intellectuele originaliteit van de instellingen na de tweede wereldoorlog. Omgekeerd relateert ze terecht het belang van 1648 als kantelmoment (uiteindelijk gaat Westfalen om niet meer dan een zeer Duitse gelegenheid) en beklemtoont ze dat figuren als Gro-

tius, evenals breukmomenten als 1945, zowel voor vernieuwing als reproductie van oudere tradities staan. Ook het verband tussen de aanvallen op het negentiende-eeuwse klassieke burgerlijk recht en het volkenrecht, gedragen door eenzelfde elite, legt een mooie brug met de algemene rechtsgeschiedenis.

Het zou onfair zijn dit erudiete maar zeer gebalde, synthetische werk af te rekenen op wat het niet beoogt te zijn. Jouannet brengt een ontzaglijk corpus aan bestaand rechtsdogmatisch onderzoek samen en legt ingenieuze verbanden met andere sociale wetenschappen. Toch blijft de lezer op zijn honger zitten. Het boek benadert zeer sterk de politieke geschiedenis, maar zonder de machtsfactor in acht te nemen. Wat diplomaten en politici produceren, wordt als niet-relevant beschouwd. Ze knutselen er maar op los, en hebben in het beste geval niets begrepen van de universitaire doctrine die ze citeren. Voor Jouannet tellen enkel de impliciete machtsopvattingen van beperkte intellectuele categorieën. 'Context', een aan het recht externe en schijnbaar neutrale *deus ex machina*, moet telkens verklaren waarom de zaken anders uitdraaien dan gedacht.

De opkomst van globale niet-statelijke actoren na 1945 wordt bijvoorbeeld exclusief in functie van de providentialistische doelstelling gezien. NGO's zijn belangrijk omdat ze de "*prémisses d'un contrôle massif des forces sociales*" vormen en de "*germe d'un paternalisme bienveillant*"³³, maar multinationale ondernemingen niet. Recht lijkt te worden gereduceerd tot een vorm van politiek activisme in denkpatronen die pas in een uitgesteld stadium in het positieve recht kunnen binnendringen. Ultiem is het recht voor Jouannet een open intellectuele agora, waar cultuurgebonden ideeën met elkaar in botsing komen. De publieke opinie lijkt haar belangrijker dan verdragen of uitspraken van rechtscolleges. Dit concept is overtuigend als statische beschrijving, maar niet eenmaal men evoluties door de tijd bekijkt. Zoals bij de interpretatie die de auteur geeft aan de Nieuwe Internationale Economische Orde als tegendiscours, om een paar pagina's verder het verhaal radicaal om te draaien voor de BRICS³⁴, die de principes van het primaire liberale systeem overnemen omdat het hen op dat ogenblik beter uitkomt. Vooral het laatste deel, gefragmenteerd en sterk leunend op niet-juridische verklaringsmodellen³⁵, komt minder coherent en overtuigend over dan de eerste twee.

Noten

- 1 Marco Benatar is Aspirant bij Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek Centrum voor Internationaal Recht, Vrije Universiteit Brussel.



- 2 Frederik Dhondt is Aspirant bij het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek aan het Instituut voor Rechtsgeschiedenis, Universiteit Gent.
- 3 p. 347.
- 4 “*histoire conceptualisante*”, waarmee ze zich van bij het begin distancieert van een evenementiële benadering en resoluut kiest voor ideeëngeschiedenis (p. 5). De visie op de realiteit, of de theorie, is een object op zich, dat kan bestudeerd worden zonder rekening te houden met de onderliggende gebeurtenissen.
- 5 E. JOUANNET, *Emer de Vattel et l'émergence doctrinale du droit international classique*, Paris, Pedone, 1998 ; zie over Vattel ook recent P. HAGGENMACHER & V. CHETAIL (eds.), *Vattel's International Law from a XXIst Century Perspective, Le Droit International de Vattel vu du XXIe Siècle*, Den Haag, Martinus Nijhoff, 2011.
- 6 p. 2. Zie ook p. 85: “*il y a bien avant 1918 des valeurs communes d'humanité qui ont une traduction juridique et que partagent les entités politiques des différentes régions du monde*”.
- 7 p. 21. Jouannet argumenteert dat Grotius (*De iure belli ac pacis*, 1625) en Pufendorf (*De iure naturae et gentium*, 1672) het volkenrecht zien als een mogelijke bron van het oorlogsrecht, dan wel als een deelstelsel binnen de politieke wetenschap.
- 8 p. 49.
- 9 *Ius gentium methodo scientifica pertractatum* (1749).
- 10 p. 22. Naast dit tijdloze en systemische onderscheid (en ook de opkomst van de volkenrechtshistoriografie met von Opteda's *Litteratur des gesammten sowohl natürlichen als positiven Völkerrechts* (1785), ziet Jouannet ook de *autonomisering* van het recht als denksysteem als een reden om 1758 als cesuur te nemen. In haar ogen putten Grotius, Pufendorf, Barbeyrac of Suarez allen evenzeer uit alternatieve bronnen als de Bijbel of de goddelijke, monarchale legitimiteit.
- 11 p. 34. Zie (uiteraard) H. BULL, *The anarchical society: a study of order in world politics*, New York, Columbia UP, 1995 [1977].
- 12 p. 138.
- 13 p. 181.
- 14 pp. 54 en 136.
- 15 p. 58.
- 16 p. 59.
- 17 p. 69. Best te vertalen als ‘materiële politie’-wetgeving of elementaire sociale wetgeving. Zie ook K. HÄRTER en M. STOLLEIS (eds.), *Repertorium der Polizeyordnungen der Frühen Neuzeit* [Ius Commune ; Sonderhefte ; 84], Frankfurt am Main, Klostermann, 1996.
- 18 Wat theoretisch niet verkeerd was. Zie F. BLUCHE, *Le despotisme éclairé* [Les grandes études historiques], Paris, Fayard, 1968.
- 19 p. 134.
- 20 p. 133.
- 21 p. 139.
- 22 p. 85.
- 23 p. 150.
- 24 p. 168: “*la conscience de l'homme civilisé*”. Jouannet legt het verband met Jules Ferry, vader van de Derde Republiek en het bejubelde Franse onderwijssysteem, die eveneens een sterk voorstander van kolonisatie was.
- 25 p. 159.
- 26 p. 203.
- 27 p. 227. Een kritiek die gedeeld wordt door Robert Kolb, die de vooral de analogieën tussen het charter van de Volkenbond en zijn opvolger benadrukt (zie bijvoorbeeld “*Regards croisés vers la Société des Nations – de la SDN à l'ONU en matière de maintien de la paix*” in V. CHETAIL (ed.), *Conflits, sécurité et coopération. Liber Amicorum Victor-Yves Ghebali*, Brussel, Bruylant, 2007).
- 28 p. 273.
- 29 p. 270.
- 30 p. 271.
- 31 p. 314.
- 32 Zie M. KOSKENNIEMI, *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870-1960* [Hersch Lauterpacht Memorial Lectures], Cambridge, Cambridge UP, 2004 [2001].
- 33 p. 313.
- 34 Cf. pp. 319 en 329.
- 35 “*la légitimité ne reside plus dans la seule légalité de la norme ni dans les valeurs qu'elle incarne, mais bien dans l'efficacité de ses effets*” (p. 308).

10 oktober 2011: De negende ‘Werelddag tegen de Doodstraf

Op 11 juli was het precies twintig jaar geleden dat het Tweede Facultatief Protocol bij het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten in werking trad.

Bij die gelegenheid meldde het Ministerie van Buitenlandse Zaken:

“Dit Protocol is het enige verdrag met een wereldwijde draagwijdte dat voorziet in de

afschaffing van de doodstraf. Het belang van het Protocol ligt in het feit dat de verdragspartijen definitief afstand nemen van de doodstraf als strafmaatregel. Met andere woorden: ratificatie van het Protocol belet de herinvoering van de doodstraf en biedt daarom meer zekerheid dan een moratorium op de uitvoering van executies dat op elk ogenblik kan worden opgezegd. Daarom is het zo belangrijk om landen die de doodstraf niet meer toepassen aan te sporen om het Tweede Facultatief Protocol te ratificeren.”



Hoewel 104 landen de doodstraf hebben afgeschaft voor misdaden gepleegd in vreedstijd, hebben de afgelopen 20 jaar slechts 73 landen het Tweede Facultatief Protocol geratificeerd, waaronder België, op 8 december 1998. Het NGO-collectief *World Coalition against the Death Penalty* heeft daarom in oktober 2009 een ratificatie-campagne gelanceerd voor het Tweede Facultatief Protocol. In februari 2010 werd België lid van de informele *Groep van Vrienden van het Tweede Facultatief Protocol*. Deze groep is opgevat als een informele lobbygroep die zowel staten als NGO's verenigt die zich inzetten voor de afschaffing van de doodstraf door te ijveren voor de ratificatie van het Tweede Facultatief Protocol.

Als lid van de *Groep van Vrienden van het Tweede Facultatief Protocol* steunt België de ratificatiecampagne op actieve wijze. "Ik heb de EU Hoge Vertegenwoordiger Catherine Ashton verzocht om het tweede jaar van de ratificatie-campagne te steunen door gerichte demarches van de EU in een aantal hoofdsteden te ondernemen" meldt Minister Van Ackere. Daarnaast organiseerde België in de marge van de septemberzitting van de Mensenrechtenraad een evenement ter promotie van de ratificatie van het Tweede Facultatief Protocol. Zowel landen die het Protocol recent hebben geratificeerd als landen die dat van plan zijn waren uitgenodigd om over hun ervaringen verslag uit te brengen.

Op 28 september werd door de Raad inderdaad een resolutie aangenomen waarin de Secretaris-generaal werd gevraagd om zijn rapport over de situatie wat betreft de doodstraf jaarlijks verder aan te vullen, met bijzondere aandacht voor de bescherming van de rechten van ter dood veroordeelden, met name van jongeren die nog geen 18 jaar waren ten tijde van de feiten, van zwangere vrouwen, en van personen met een handicap.

Executies van jongeren zijn inderdaad verboden volgens het Kinderrechtenverdrag. Toch vinden nog geregeld dergelijke executies plaats, zoals in Soedan, Saoedi-Arabië, Pakistan en Jemen. Volgens een rapport van *Human Rights Watch* verblijven er voortdurend meer dan 100 van zulke *juvenile defenders* in dodencellen.

Volgens *Amnesty International* vinden jaarlijks wereldwijd meer dan 1.300 executies plaats (de cijfers over China zijn onzeker; sommigen spreken van duizenden jaarlijks) en bevinden zich 25.000 personen *on death row*.

Behalve in China werden er in 2010 minstens 252 personen gedood in Iran, 53 in Jemen, 27 in Saoedi-Arabië en 46 in de Verenigde Staten.

Ter gelegenheid van de Werelddag tegen de Dood-

straf richtte *Human Rights Watch* nog maar eens een oproep tot de Verenigde Staten (het enige 'westerse' land dat de doodstraf nog toepast) om een eind te maken aan de executies: sinds in 1976 de doodstraf in de Verenigde Staten opnieuw werd ingevoerd werden daar 1.271 mensen geëlektrocuteerd, opgehangen, vergast of gedood met een dodelijke injectie. Daarvan 475 in de staat Texas alleen ...

In de meeste Europese landen is de doodstraf nu afgeschaft: het is een voorwaarde voor het lidmaatschap van de Europese Unie.

Ook de verschillende Internationale Tribunalen kennen de doodstraf niet.

Een rapport van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) over de toestand in de Palestijnse Gebieden

Hat was van 2001 geleden dat het IMF zich boog over de armoede en de werkloosheid in de Palestijnse Gebieden. Ze zijn te sterk aangewezen op externe hulp, luidt de conclusie. Vooral in Gaza is de toestand precair. "Hier is de internationale hulp in 2009 verdubbeld, terwijl maar liefst 71% van de Palestijnen in de Gazastrook een of andere vorm van sociale bijstand geniet", verklaart Tara Vishwanath, hoofd-auteur van het Rapport.

Werkloosheid

De werkloosheidsgraad in Palestina gaat voortdurend op en neer, met een dieptepunt van 41% in Gaza in 2008. Dat cijfer ligt hoger dan in de Duitse Weimarepubliek aan het begin van de twintigste eeuw, of in de Verenigde Staten tijdens de Grote Depressie van de jaren dertig. Zelfs in 2009 steeg de werkloosheid in Gaza tot boven de 35%. Vooral jongeren en laag opgeleide delen van de bevolking hebben hiermee te kampen. Mukhaimer Abu Sada, hoogleraar Politieke Wetenschappen aan de al-Azhar-Universiteit in Gaza, zei eerder dit jaar: "De jongeren hier staan op ontploffen. Ze volgen hogere studies, studeren af, maar krijgen uiteindelijk geen kans om te gaan werken". Wie toch een baan heeft moet zich tevreden stellen met scherp dalende lonen, staat in het rapport te lezen.

Globaal genomen doet Gaza het iets slechter dan de Westelijke Jordaanoever. "De belangrijkste rem op economische groei en een hoger welzijn zijn de belemmeringen voor het vrij verkeer van goederen en personen in en uit Gaza" stelt Vishwanath. "Die be-



perkingen moeten worden opgeheven.”

Vissers in Gaza

De visvangst en landbouw die ooit de economie in Gaza schraagden kregen zware klappen als gevolg van de bezetting. Volgens een rapport van de VN-Voedsel en Landbouw Organisatie (FAO) uit 2010 is 46% van de landbouwgrond in de Gazastrook niet meer toegankelijk door de verwoesting die werd aangericht door de Israëlische operatie ‘GegotenLOOD’. Het aantal arbeiders in de landbouw viel terug van 12,7 % in 2007 tot 7,4 % in 2010.

Voor de vissers in de Gazastrook is de limiet van drie zeemijl die Israël oplegt nefast. Ze geraken niet tot bij de vispopulaties dieper in zee. Volgens het document *Farming without land, fishing without water* van de FAO waren ze in 2000 nog met 10.000. Vandaag blijven er nog 3.500 vissers over in Gaza.

De bezettingen

“Wat een anomalie in de menselijke geschiedenis dat de economieën van de Westelijke Jordaanoever en Gaza al 44 jaar worden gegijzeld door een bezettingsmacht”, zegt Helena Cobben, analist Palestijnse zaken en eigenaar van *Just World Books*. “Een militaire bezetting is tijdelijk bedoeld. Zelfs de Amerikaanse bezettingen van Duitsland, Japan of Irak hebben nooit langer dan acht jaar geduurd.”

“Gaza en de Westoever hebben nood aan rechtstreeks contact met de rest van de wereldeconomie. Vergeet niet dat Gaza een haven heeft, een grens met Egypte en een kleine luchthaven. Het kan zeer snel op de wereldmarkt worden aangesloten. Maar Israël wil de bevolking van deze gebieden als bedelaars volledig afhankelijk houden van internationale hulp”, besluit ze.

“Er zijn inspanningen nodig om de private sector te laten groeien in Gaza”, vindt Vishwanath. “Bedrijven worden in hun activiteiten zeer beperkt door het gebrek aan markttoegang en vrij verkeer. Gaza is als economie te klein om enkel afhankelijk te zijn van de geringe binnenlandse vraag”.

Toetreding van België tot de Verklaring van Genève over Gewapend Geweld en Ontwikkeling

De Minister van Buitenlandse Zaken meldt:

“Op maandag 31 oktober trad België toe tot de Verklaring van Genève over Gewapend Geweld en Ontwikkeling. Hiermee werd België de 111de staat die

toetrad tot de Verklaring van Genève. Deze heeft als doel de rol te benadrukken van staten en van het middenveld bij de preventie en bestrijding van geweld dat voortvloeit uit oorlog en uit criminaliteit. In vele ontwikkelingslanden vormt geweld een belemmering voor de ontwikkeling, de veiligheid en het respect van de mensenrechten.”

“De Verklaring van Genève is een belangrijk instrument van het internationaal humanitair recht. De toetreding van ons land past dan ook in de Belgische inspanningen om de band tussen natuurlijke rijkdommen en geweld te doorbreken”, aldus de Minister.

“In dit verband zet België zich in voor de strijd tegen seksueel geweld, zeker maar niet alleen in Centraal-Afrika. Ons land financiert talrijke andere projecten in ontwikkelingslanden: de hervorming van veiligheid en justitie, ontwapenings- en ontmijningsoperaties, de strijd tegen de illegale verspreiding van lichte wapens, de strijd tegen antipersoonsmijnen en clustermunities, en de steun aan burgerslachtoffers van gewapend conflict.”

De Minister hoopt dat deze en andere thema's in de toekomst blijvend besproken zullen worden. Hij verzekert dat ons land zich verder zal inzetten om geweld in ontwikkelingslanden tegen te gaan.

Intussen werd echter op 10 oktober in New York, in tegenwoordigheid van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, een rapport voorgesteld van *Amnesty International*: “*Arms transfers to the Middle East and North Africa: lessons for an active Arms Trade Treaty*”.

In het rapport worden wapentransfers onderzocht naar Bahrein, Egypte, Syrië en Jemen, sinds 2005. Blijkt dat bij de belangrijkste wapenexporteurs naar die landen ook België behoort: ons land keurde exportlicenties goed voor leveringen aan Bahrein, Egypte en Libië.

Veel van de geëxporteerde wapens werden gebruikt om burgers willekeurig te doden, te arresteren, te folteren en te onderdrukken. De maatregelen die de internationale gemeenschap intussen genomen heeft om wapentransfers naar deze landen op te schorten, te beperken of aan strengere regels te onderwerpen zijn uiteraard welkom, maar ze gaan niet ver genoeg en ondertussen is het kwaad al geschied.

Bij de voorstelling van het rapport zei Helen Hughes, de expert op het gebied van wapenhandel van *Amnesty International*: “Overheden die nu verklaren dat ze solidair zijn met mensen die nu in het hele Midden Oosten en Noord Afrika in opstand komen tegen autoritaire regimes en voor meer vrijheid, zijn



precies dezelfde overheden die tot voor kort schaamteloos wapens, kogels en uitrustingen voor politiediensten leverden aan die regimes.”

Amnesty International ziet het probleem met name op het vlak van preventie. Wapenexporterende landen zouden op voorhand een risicoanalyse moeten maken, en een evaluatie, van iedere beoogde wapentransfer. Zodra er een reëel risico bestaat dat de wapens zullen bijdragen tot ernstige mensenrechtenschendingen mogen zulke transfers niet plaats vinden.

Volgens *Amnesty International* moet deze grondregel ook worden opgenomen in het Internationale Wapenhandelsverdrag waarover vanaf 2012 door de VN-leden zal worden onderhandeld.¹

De Nederlandse Johanna (Yoka) Brandt door VN-Secretaris-generaal benoemd tot Adjunct-Directeur-generaal van UNICEF, het kinderfonds van de VN

Op 11 november maakte de Secretaris-generaal de benoeming bekend van de Nederlandse Yoka Brandt tot Adjunct-Directeur-generaal van UNICEF.

Mevrouw Brandt brengt aan deze positie sterke analytische kwaliteiten en een diepe gedrevenheid voor het werk voor meer eerlijk en duurzame vormen van ontwikkeling en voor tijdige en effectieve antwoorden op humanitaire rampen. Zij heeft een lange ervaring in het ontwikkelen en managen van programma's voor ontwikkelingssamenwerking en is een expert op het gebied van internationale reacties op ontwikkelings- en noodsituaties.

Ze woonde en werkte in Oeganda, Eritrea, Kenya en Zuid Afrika.

Sinds 2008 was Mevrouw Brandt Directeur-generaal voor Internationale Samenwerking in het Ministerie van Buitenlandse Zaken in Nederland; daarvoor was ze Adjunct-Directeur-generaal. Tot begin 2011 was ze Voorzitter van de *Advisory Group* van het *Central Emergency Response Fund* van OCHA.

Ze was ambassadeur van Nederland in Eritrea en in Oeganda. Ze heeft een diploma in Geografie en Ontwikkeling van de Universiteit Utrecht.

Nieuws van het Internationaal Gerechtshof

Marco BENATAR

Om de continuïteit van de samenstelling van het Internationaal Gerechtshof te garanderen, wordt een derde van de leden van het Hof (vijf van de 15 rechters) hernieuwd via een stemming van de Algemene Vergadering en de Veiligheidsraad om de drie jaar. Een kandidaat zal slechts succesvol zijn indien een absolute meerderheid bereikt wordt in beide VN-hoofdorganen, wat vandaag de dag neerkomt op 97 stemmen in de Algemene Vergadering en 8 stemmen in de Veiligheidsraad (waarbij het vetorecht niet uitgeoefend kan worden). Onlangs werden op 10 november 2011 vier leden van het Internationaal Gerechtshof verkozen voor een termijn van 9 jaar. Deze mandaten zullen ingaan op 6 februari 2012.

Drie rechters werden herverkozen, namelijk Hisashi Owada (Japan), Peter Tomka (Slovakije) en Xue Hanqin (China), terwijl een vierde kersverse lid benoemd werd: Giorgio Gaja (Italië), die Bruno Simma (Duitsland) vervangt. Mr. Gaja, professor internationaal recht aan de Universiteit van Firenze en uittredend lid van de VN-Commissie voor Internationaal Recht, is geen onbekende in het Vredespaleis. Hij trad reeds op als rechter *ad hoc* in de zaken *Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. Italy)* (2004) en *Territorial and Maritime Dispute between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicaragua v. Honduras)* (2007) en verdedigde Italië in de *ELSI* zaak (1989) in de hoedanigheid van raadgever.



Assembly Elects Judges to International Court of Justice
UN Photo # 494188: Rick Bajornas

Ongewoon is dat men het niet eens raakte over de verkiezing van de vijfde rechter, een patstelling die zich maar één keer (in 1956) heeft voorgedaan in de geschiedenis van het Internationaal Gerechtshof. Abdul Koroma (Sierra Leone), die in aanmerking



komt voor een hernieuwing van zijn mandaat, kreeg een absolute meerderheid binnen de Veiligheidsraad, terwijl Julia Sebutinde (Uganda), werkzaam bij het Speciaal Hof voor Sierra Leone, de voorkeur van de Algemene Vergadering wegdroeg. De invulling van de vijfde zetel werd door beide VN-hoofdorganen uitgesteld tot een latere datum. Tot slot kan vermeld worden dat rechter Awn Shawkat Al-Khasawneh (Jordanië) recentelijk benoemd werd tot Eerste Minister van zijn land. Een opvolger zal bijgevolg gekozen moeten worden in 2012.

Nieuws van de internationale straftribunalen

Cedric RYNGAERT

Internationaal Strafhof

Op 2 november 2011 briefte de aanklager van het Hof de Veiligheidsraad over zijn onderzoek naar misdaden begaan in Libië. De Raad had de situatie in Libië naar het Hof verwezen op basis van Resolutie 1970 (2011). De aanklager verduidelijkte dat de strafvordering tegen Muammar Kadhafi intussen is vervallen gezien zijn dood. Het onderzoek naar de mogelijke misdaden gepleegd door twee andere verdachten – Saif Kadhafi en Abdullah al-Senussi – gaat echter verder, alsook naar mogelijke misdaden gepleegd door de NAVO tijdens de bombardementen op Libië en naar misdaden van de aan de *National Transitional Council* gelieerde rebellen. De aanklager had vernomen dat Libië de verdachten zelf zou willen berechten, maar hij gaf aan dat zaken voor het Hof slechts onontvankelijk zijn wanneer de Libische gerechten werkelijk in staat zijn de verdachten zelf te berechten.

Het Hof is erg actief dezer dagen, hoewel het nog enkel vonnis heeft afgeleverd sinds zijn oprichting in 2002. Een vonnis in de zaak *Lubanga* (situatie in DRC) wordt echter binnenkort verwacht.

Op 3 oktober 2011 machtigde de kamer van vooronderzoek de aanklager om onderzoek te doen naar de misdaden begaan na de verkiezingen in Ivoorkust (2010-2011) en naar alle misdaden die zich in die context in de toekomst nog kunnen voordoen. Ivoorkust is geen partij bij het Statuut van het Hof, maar had *ad hoc* de rechtsmacht van het Hof aanvaard. En op 30 augustus 2011 besliste de beroepskamer dat de zaken gerelateerd aan het verkiezingsgeweld in Kenya ontvankelijk zijn omdat de Keniaanse overheid onvoldoende bewijzen had aangereikt waaruit zou blijken dat zij de misdaden begaan door de zes

verdachten had onderzocht.

Joegoslavië-tribunaal (ICTY)

Op 15 september 2011 werd onze landgenoot Serge Brammertz opnieuw benoemd tot aanklager van het Joegoslavië-tribunaal. Op 19 oktober 2011 werd de Amerikaanse rechter Theodore Meron benoemd tot voorzitter.

In een belangrijk vonnis werd Momcilo Perisic, de stafchef van het Joegoslavische leger ten tijde van de Balkan-oorlogen, veroordeeld tot 27 jaar cel. Het is het eerste vonnis tegen een functionaris van de toenmalige Joegoslavische staat voor misdaden begaan in Bosnië-Herzegovina. Volgens het tribunaal was Perisic medeplechtig aan de misdaden begaan door het leger van de Bosnische Serviërs en had hij onvoldoende gedaan om zijn ondergeschikten te straffen voor hun misdaden.

Rwanda-tribunaal (ICTR)

Het Rwanda-tribunaal heeft een stripboek gelanceerd voor jongeren in Oost-Afrika. Veel valt er niet te lachen in het boek, want het gaat over wat genocide is, zijn oorzaken en dynamiek, en de rol van de internationale gemeenschap. Duitsland financierde het project. Stripfanaten kunnen de strip downloaden via www.unict.org/News/ICTRCartoonBook/tabid/2225/Default.aspx.

Het tribunaal heeft eindelijk een vonnis afgeleverd in de zogenaamde *Government II*-zaak, waarbij het twee beklagden veroordeelde en twee anderen vrijspak. Het proces begon al in november 2003 en de laatste argumenten werden in 2008 gehoord. Het is onbegrijpelijk waarom het tribunaal drie jaar nodig had om een vonnis te schrijven. Dit talmen is des te pijnlijker omdat twee beklagden werden vrijgesproken en dus onterecht in hechtenis waren. Kwatongen beweren dat de rechters zoveel tijd namen om zichzelf 'werk te geven': een eerder vonnis zou betekend hebben dat ze, in het kader van de *completion strategy* van het tribunaal, vervroegd huiswaarts mochten keren.

Libanon-tribunaal

Antonio Cassese, rechter bij het Libanon-tribunaal en voorzitter tot 10 oktober 2011, overleed in oktober 2011 na een slepende ziekte op 74-jarige leeftijd. Cassese was voorheen ook de eerste voorzitter van het Joegoslavië-tribunaal, en werd beschouwd als één van de belangrijkste geleerden in het internationaal



strafrecht, met een lange publicatielijst. Zijn handboek over internationaal recht, ook wel de *Cassese view on international law* genoemd, is een klassieker. De Nieuw-Zeelandse rechter David Baragwanath heeft Cassese opgevolgd als voorzitter van het Libanon-tribunaal.

Voor het Libanon-tribunaal hebben zich intussen 60 'slachtoffers' aangemeld die beweren schade te hebben geleden als gevolg van de aanval van 14 februari 2005 op Rafik Hariri. Een rechter zal nu beslissen over elk individueel verzoek.

Cambodja-tribunaal

Bij het Cambodja-tribunaal zit het er bovenarms op. In de ruzie tussen de aanklagers en de onderzoeksrechters, die geen onderzoek meer wensten te doen naar andere misdaden van de Rode Khmer ('zaken 003 en 004'), trok het tribunaal partij voor de onderzoeksrechters. De internationale aanklager moet nu een publiek statement waarin hij de onderzoeksrechters bekritiseerde terugnemen. Intussen bleek dat de onderzoeksrechters geen verder onderzoek meer deden omdat de Cambodjaanse overheid druk op hen uitoefende. De Cambodjaanse minister van Informatie had in mei 2011 gezegd dat de onderzoeksrechters

maar moesten gaan indien ze zaken 003 en 004 verder zouden onderzoeken. In oktober 2011 voegde de minister van Buitenlandse Zaken daaraan toe dat alleen Cambodja beslist of er nog meer Rode Khmer dienden gearresteerd te worden. Kennelijk bevatten dossiers 003 en 004 informatie die de Cambodjaanse overheid liever niet publiek gemaakt ziet. Omdat hij zijn taken niet meer op onafhankelijke wijze kon vervullen nam de internationale onderzoeksrechter, Siegfried Blunk, ontslag in oktober 2011. De nationale onderzoeksrechter reageerde daarop dat hij elke poging tot politieke inmenging zal weerstaan.

'Zaak 002' gaat daarentegen wel vooruit zonder al te veel problemen: het proces begon op 21 november 2011. Hopelijk zingen de krasse tachtigers die terecht staan – de overlevende leden van het centrale commando van de Rode Khmer – het nog even uit.

Noot

- 1 Bron: een artikel van Lore van Welden, media-verantwoordelijke van *Amnesty International* Vlaanderen, in "De Wereld Morgen" van 20 oktober 2011.

De VN-kalender

door Piet WILLEMS ¹

Om met stip in uw agenda te noteren ²

27 januari	Internationale herdenkingsdag voor de slachtoffers van de Holocaust (A/RES/60/7)
4 februari	Wereldkankerdag (A/RES/62/10)
20 februari	Werelddag voor sociale rechtvaardigheid (A/RES/62/10)
21 februari	Internationale dag van de moedertaal (A/RES/56/262)
8 maart	Internationale vrouwendag
21 maart	Wereldpoëziedag
21 maart	Internationale dag voor de uitbanning van rassendiscriminatie (A/RES/2142 (XXI))
21 maart	Internationale dag van Nowruz (A/RES/64/253)
21-27 maart	Week van solidariteit met volken die strijden tegen racisme en rassendiscriminatie (A/RES/34/24)
22 maart	Wereldwaterdag (A/RES/47/193)
23 maart	Werelddag voor meteorologie (WMO/EC-XII/Res.6)
24 maart	Wereldtuberculosedag (WMO/EC-XII/Res.6)
24 maart	Internationale dag voor het recht op de waarheid aangaande grove mensenrechtenschendingen en voor de waardigheid van de slachtoffers (A/RES/65/196)
25 maart	Internationale dag van de herdenking van de slachtoffers van slavernij en de afschaffing van de trans-Atlantische slavenhandel (A/RES/62/122)



2012 in het teken van ...

Onze bijzondere aandacht voor volgende internationale jaren³

2012 – Internationaal Jaar van de Coöperatieven (A/RES/64/136)

2012 – Internationaal Jaar van de Chemie (A/RES/63/209)

Onze volgehouden aandacht voor volgende internationale decennia⁴

2003-2004-2005-2006-2007-2008-2009-2010-2011-2012

(2003-2012) Decennium van de VN voor Alfabetisering: Onderwijs voor Allen (A/RES/56/116)

2005-2006-2007-2008-2009-2010-2011-2012-...-2014

(2005-2014) Decennium van de VN voor Duurzame Ontwikkelingseducatie (A/RES/57/254)

(2005-2014) Tweede Internationaal Decennium voor 's Werelds Inheemse Volkeren (A/RES/59/174)

2005-2006-2007-2008-2009-2010-2011-2012-...-2015

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

2006-2007-2008-2009-2010-2011-2012-...-2016

(2006-2016) Decennium voor Herstel en Duurzame Ontwikkeling van de Getroffen Regio's (verwant met de Tsjernobyl Ramp) (A/RES/62/9)

2008-2009-2010-2011-2012-...-2017

(2008-2017) Tweede VN-Decennium voor de Uitroeijing van Armoede (A/RES/62/205)

2010-2011-2012-...-2020

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

2011-2012-...-2020

(2011-2021) Decennium voor Actie voor Verkeersveiligheid (A/RES/64/255)

(2011-2021) Decennium van de VN voor Biodiversiteit (A/RES/65/161)

(2011-2021) Derde Internationaal Decennium voor de Uitbanning van Kolonialisme (A/RES/65/119)

Noten

- 1 Assistent vakgroep internationaal publiekrecht 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>.
- 3 Voor een volledig overzicht van alle jaren zie www.un.org/observances/years.shtml.
- 4 Voor een volledig overzicht van alle decennia zie www.un.org/observances/decades.shtml.





**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
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

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
VN-Bureau voor Projectondersteunende
Diensten
www.unops.org