



# WERELDBEELD

Tijdschrift voor de Verenigde Naties

Vereniging voor de Verenigde Naties, Jaargang 37, nr. 167, 2013/3 (driemaandelijks) - Afgiftekantoor: 8500 Kortrijk - P-910467 - v.u.: J. Wouters

Themanummer

*Vrede & Veiligheid*





# “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.

Het thema van dit nummer, vrede & veiligheid, neemt een prominente plaats in de preambule van het VN-Handvest in:

“WIJ, DE VOLKEN VAN DE VERENIGDE NATIES, VASTBESLOTEN

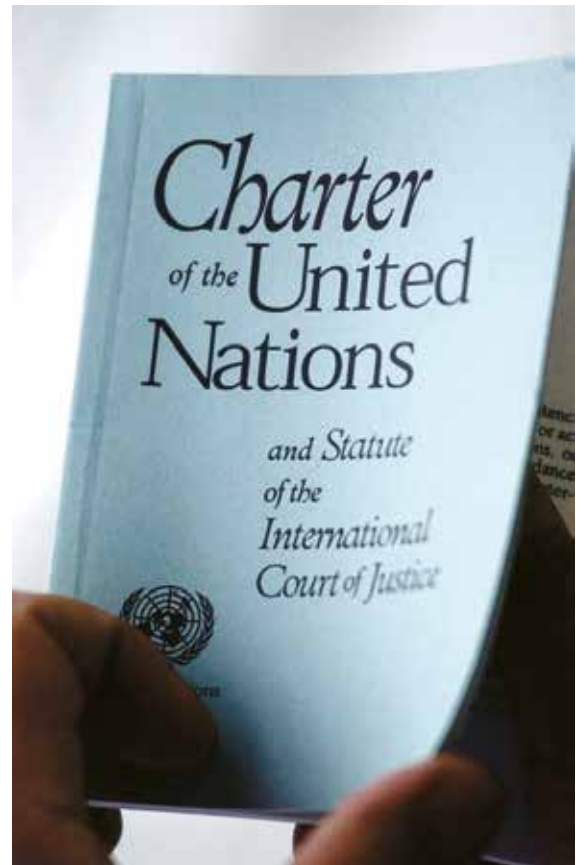
*komende geslachten te behoeden voor de gesel van de oorlog,  
die tweemaal in ons leven onnoemelijk leed over de mensheid  
heeft gebracht, (...)*

EN TE DIEN EINDE

*verdraagzaamheid te betrachten en in vrede met elkander te leven als  
goede naburen, en onze krachten te bundelen ter handhaving van de  
internationale vrede en veiligheid, en door het aanvaarden van beginselen  
en het invoeren van methodes te verzekeren, dat wapengeweld niet zal  
worden gebruikt behalve in het algemeen belang, (...)*

HEBBEN BESLOTEN ONZE INSPANNINGEN TE VERENIGEN OM DEZE  
DOELEINDEN TE VERWEZENLIJKEN.”

UN Photo #25148



## Colofon

**Wereldbeeld:** Tijdschrift van de Vereniging voor de Verenigde Naties, 4 nrs. per jaar, Jaargang 37, nr. 167, 2013/3

**Zetel:** Vereniging voor de Verenigde Naties, Deberiotstraat 34, B-3000 Leuven, België, [info@vvn.be](mailto:info@vvn.be), [www.vvn.be](http://www.vvn.be)

**Verantwoordelijke uitgever:** Prof. Dr. Jan Wouters, Voorzitter – Jean Monnet Chair *Ad Personam* ‘EU and Global Governance’, Directeur Leuven Centre for Global Governance Studies, KU Leuven, Tel. +32 16 32 87 33, [jan.wouters@ggs.kuleuven.be](mailto:jan.wouters@ggs.kuleuven.be)

**Hoofdredacteur:** Kirsten Arnauts, +32 9 210 92 21, [kirsten.arnauts@gmail.com](mailto:kirsten.arnauts@gmail.com)

**Redactiecomité:** Kirsten Arnauts – Francis Baert – Marco Benatar – David Criekemans – Jan De Bisschop – Melanie De Groof – Sanderijn Duquet – Sander Happaerts – Ria Heremans – Christine Janssens – Veronique Joosten – Frank Maes – Neri Sybesma-Knol – Marleen Van der Plaatsen – Tine Vandervelden – Jan Wouters

**Correspondenten:** Dominiek Benoot – Eric De Brabandere – Philip De Man – Jan De Mulder – Jennifer Kesteleyn – Charlotte Mertens – Louis-Alfons Nobels – Ann Pauwels – Cedric Ryngaert – Karen Van Laethem – Piet Willems

**Coverfoto:** UN Photo # 537329/Mark Garten – Luchtfoto van het Za’atri vluchtelingenkamp waarin tienduizenden Syriërs terechtgekomen zijn naar aanleiding van het conflict, nabij Mafraq in Jordanië, 7 december 2012.

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

**Lidmaatschap:** 25 euro (> 25 jr.) / 15 euro (< 25 jr.) per jaar te storten op IBAN BE90 0010 4683 6932 met vermelding van “naam + voornaam – Lidmaatschap 2012”



MET DE STEUN VAN  
DE VLAAMSE OVERHEID

Lid van de Unie van de Uitgevers  
van de Periodieke Pers



Beste lezers,

Voor deze editie van Wereldbeeld kreeg VVN Youth de eer en het genoegen om de inleiding te voorzien. Wij vormen de jeugdwerking van de Vereniging voor de Verenigde Naties en we organiseren onze activiteiten vanuit de lokale chapters in Gent, Leuven, Antwerpen en Brussel. We doen ons best om de interesse voor de Verenigde Naties aan te wakkeren, het engagement voor de idealen te verstevigen en we proberen om de jongeren bewust te maken van de nood aan internationale samenwerking. Onze activiteiten omvatten onder meer lezingen, filmavonden, workshops, deelnames aan Model United Nations-conferenties en boeiende uitstappen voor en door geëngageerde studenten.

Vrede & Veiligheid zijn thema's die niet weg te denken zijn uit de actualiteit. Ook voor studenten maken ze deel uit van de dagelijkse leefwereld. Het is immers voor deze generatie stukken gemakkelijker om in contact te komen met leeftijdsgenoten en collega's over heel de wereld. Jongeren reizen de wereld rond voor opleidingen, conferenties, uitwisselingsprojecten en onderzoek. Tijdens hun omzwervingen maken ze vrienden en leren ze andere culturen en landen kennen. Onvermijdelijk laat dit een indruk na.

We krijgen op Facebook live verslag van de betogende jongeren op het Tahrir-plein in Caïro. We lezen rechtstreeks van Palestijnse jongeren over hun situatie. We zien op Youtube hoe Syrische leeftijdsgenoten vechten voor democratie. We leren hoe ingrijpend gewapende conflicten zijn in het leven van onze buitenlandse kennissen. Net daarom voelt de jeugd zich meer dan ooit betrokken bij wat er in de wereld verkeerd gaat. Daarom beseffen wij ook hoe belangrijk het is om naast vrijheid en gelijkheid ook de vredesgedachte van de Verenigde Naties te blijven promoten en verdedigen.

Ook dit academiejaar wordt een interessant jaar vol VVN Youth-activiteiten, waarbij het thema Vrede & Veiligheid uiteraard niet uit het oog verloren wordt.

Sebastiaan Van Severen

*Public relations officer VVN Youth  
Chapter leader VVN Youth Gent*





## Inhoud

Edito <i>Sebastiaan Van Severen</i>	1
Nazaten van oorlogshonden en bazen in blauwe helmen: Internationale aansprakelijkheid van de Verenigde Naties en staatsaansprakelijkheid voor het optreden van private militaire en veiligheidsbedrijven in vredesmissies <i>Evgeni Moyakine</i>	5
De aansprakelijkheid van bedrijven voor het Internationaal Strafhof: tussen droom en daad <i>Lynn Verrydt</i>	13
<i>Retour sur la gestion de la crise malienne</i> <i>Bérengère Rouppert</i>	20
In de kijker – Drones: een debat met vele dimensies <i>Marleen Van der Straten</i>	30
In de kijker – Hoe VN-Vrijwilligers bijdragen aan vrede en veiligheid in de wereld <i>Jan Snoeks</i>	35
Syrië: actualiteit & analyse – Wapenleveringen aan Syrië: praktische & juridische beschouwingen <i>Mélanie De Groof</i>	44
Syrië: actualiteit & analyse – Militair ingrijpen in Syrië? Lessen uit een recent verleden <i>Jan Wouters &amp; Tom Ruys</i>	50
Interview – Het VN Wapenhandelverdrag: interview met Werner Bauwens, speciaal gezant voor ontwapening en non-prolifерatie van het Belgische ministerie voor Buitenlandse Zaken <i>Hanne Cuyckens</i>	52
Nieuws in het kort <i>Cedric Ryngaert &amp; Neri Sybesma-Knol</i>	55
Uw (V)VN kalender <i>Kirsten Arnauts</i>	59





# Nazaten van oorlogshonden en bazen in blauwe helmen: internationale aansprakelijkheid van de Verenigde Naties en staatsaansprakelijkheid voor het optreden van private militaire en veiligheidsbedrijven in vredesmissies

Eugeni Moyakine<sup>1</sup>

## Inleiding

Op 31 juli 2013 heeft de *Working Group on the Use of Mercenaries* van de Verenigde Naties (VN) een *panel event* georganiseerd om het gebruik van de zogeheten private militaire en veiligheidsbedrijven (*private military and security companies*, oftewel PMSCs) door de VN voor het eerst publiekelijk te bespreken. Nadat het mandaat van de *Working Group* in 2008 tot PMSCs was uitgebreid, vond de recente bijeenkomst plaats in het kader van een studie naar de inzet van deze *contractors* door verschillende VN-lichamen wereldwijd. Met de studie hoopt men de aard en omvang van deze praktijk aan het licht te brengen en aan de ontwikkeling van een coherent VN-beleid ten aanzien van PMSCs bij te dragen. Als geen andere organisatie blijkt de VN immers in staat te zijn om een positieve invloed uit te oefenen op zowel het gedrag van private militaire en veiligheidsondernemingen als de ontwikkeling van standaarden van hun optreden in overeenstemming met het internationaal recht, waaronder het humanitair oorlogsrecht en mensenrechten. De resultaten van de studie zullen in 2014 aan de Algemene Vergadering van de VN gerapporteerd worden.<sup>2</sup>

De laatste twee decennia worden PMSCs ingezet door diverse actoren zoals staten, internationale organisaties, NGOs en multinationals om een groot aantal taken uit te voeren. Deze activiteiten variëren van het verzorgen van militaire training, verrichten van onderhoudswerkzaamheden en garanderen van de veiligheid van hun klanten tot de daadwerkelijke deelname aan gevechtsoperaties in conflictgebieden. Het behoeft geen betoog dat het gebruik van geweld door PMSCs hierbij niet uitgesloten is en dat ze zich in het domein van het geweldsmonopolie kunnen begeven dat in hoge mate bij de staten ligt. In dit geval komen de belangen beschermd door het internationaal recht in het gedrang. Te denken valt aan incidenten waarbij PMSCs mensenrechten en het internationaal humanitair recht schenden. De groei van de uitbesteding van

allerlei defensietaken aan PMSCs en de gevaren van dien zijn uitermate goed te volgen in het verloop van de recente conflicten in Afghanistan en Irak. In deze oorlogen werden veel PMSCs ingezet. Eén van deze bedrijven was Blackwater – na de naamswijziging Xe Services en uiteindelijk Academi – die bij onder andere het *Nisour Square incident* betrokken was waarbij Iraakse burgers gewond raakten en werden gedood.



Posters voor de parlementaire verkiezingen op Nisour Square in Bagdad, Irak 2010 - © Omar Chatriwala

Wat de inhuur van ondernemingen uit de private militaire en veiligheidssector betreft, is het zorgwekkend dat de aansprakelijkheidskwestie op het internationale niveau redelijk ingewikkeld ligt: het internationaal recht biedt weinig aanknopingspunten om de PMSCs of hun klanten zoals intergouvernementele organisaties en staten ter verantwoording te kunnen roepen. Er is geen internationaal bindend instrument om PMSCs aansprakelijk te stellen voor het schenden van het internationaal recht; de staten betrokken bij het gebruik van deze bedrijven vermijden verantwoordelijkheid en distantieëren zich van hun wangedrag; onduidelijkheden bestaan over de vraag of en hoe internationale organisaties zoals de VN en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) hun aansprakelijkheid moeten dragen.

Niet alleen diverse landen zoals de Verenigde Staten



en het Verenigd Koninkrijk maar ook de VN zijn operationeel afhankelijk van de PMSCs. Derhalve wordt niet verwacht dat de mate van het inzetten van civiele dienstverleners in conflictgebieden en andere scenario's waarbij de kans op schendingen van het internationaal recht niet gering is, zal afnemen. In deze context dient bezien te worden of de institutionele aansprakelijkheid van de VN aan de orde is als deze diensten van PMSCs in vredesmissies afneemt en de bedrijven in strijd met mensenrechten en het humanitair oorlogsrecht opereren. Ook is het van belang om te kijken of de staten die gebruik maken van *contractors* voor dezelfde misdaden aansprakelijk gesteld kunnen worden en welke rechtsgevolgen daaraan verbonden zijn.

## De miljardenindustrie onder de loep

Na het einde van de Koude Oorlog kwam de moderne industrie van PMSCs tot haar bloei. De gezamenlijke omzet van de sector vertegenwoordigd door kleine en grote bedrijven die over de hele wereld verspreid zijn, wordt geschat op een bedrag van tussen 100 en 400 miljard dollar per jaar.<sup>3</sup> Als zodanig zijn PMSCs moeilijk te categoriseren en er bestaat geen algemene definitie voor deze entiteiten.<sup>4</sup> Men onderscheidt twee typen ondernemingen: private militaire bedrijven die activiteiten van militair karakter zoals aanvalsmisssies uitvoeren en private beveiligingsbedrijven die zich niet met militair offensief optreden maar voornamelijk met allerlei soorten beveiliging bezig houden. Ze kunnen ook wel actieve en passieve PMSCs worden genoemd. Het is echter niet altijd mogelijk om dit onderscheid te hanteren omdat private dienstverleners uit deze specifieke branche in praktijk een grote variëteit aan taken uitvoeren en daarom worden ze in de literatuur veelvuldig met de term PMSCs aangeduid. Het *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces* omschreef PMSCs als bedrijven die bepaalde gespecialiseerde diensten gerelateerd aan oorlog en conflict aanbieden.<sup>5</sup> Deze kunnen de volgende activiteiten betreffen: gevechtsoperaties, strategische planning, verzamelen van inlichtingen, operationele en logistieke ondersteuning, training, onderhoudswerkzaamheden en andere diensten. Dikwijls worden PMSCs geleid door voormalige militairen terwijl het niet ongebruikelijk is dat hun werknemers ook dezelfde achtergrond hebben. De inzet van PMSCs geschiedt door middel van contracten gesloten tussen bedrijven en hun opdrachtgevers en uiteindelijk zijn en blijven deze *contractors* ondernemingen. Ze streven naar het verhogen van de ondernemingswinst, nemen vaak deel aan conflicten zonder abstracte idealen of legitieme redenen daartoe te hebben en kunnen essentiële democrati-

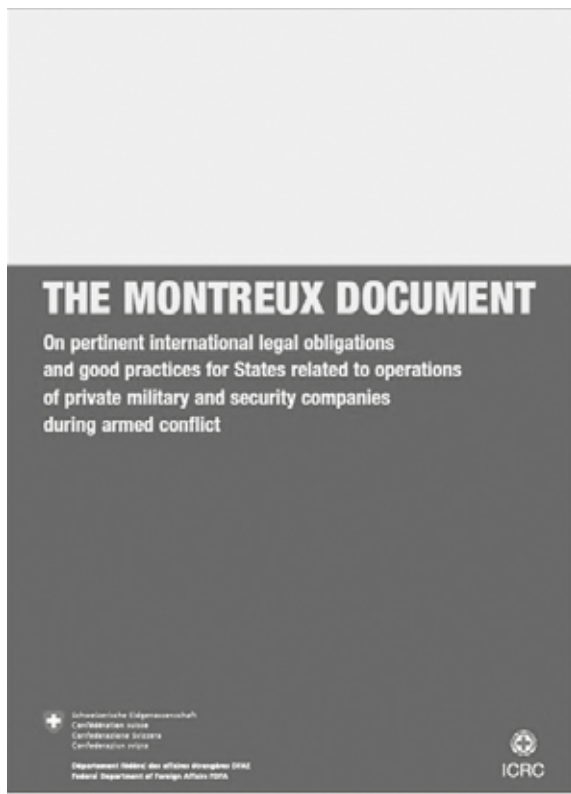
sche waarden zoals de democratische controle over het gebruik van geweld in gevaar brengen.

Het internationaal recht verbiedt de werkzaamheden van PMSCs niet. Regelmatig wordt echter aangevoerd dat PMSCs op het internationale niveau in een grijs gebied functioneren: de reden hiervoor is dat internationale rechtsinstrumenten gericht op huurlingen voor het personeel van deze bedrijven niet gelden en dat de industrie niet optimaal gereguleerd is.<sup>6</sup> Artikel 47 van het Eerste Aanvullend Protocol bij de Conventies van Genève van 1977, artikel I van de VN-Conventie tegen *Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries* van 1986 en artikel I van de Conventie voor *Elimination of Mercenarism in Africa* van 1985 bevatten een cumulatieve opsomming van vereisten van de definitie van een huurling. Hier kunnen de medewerkers van PMSCs in principe nauwelijks aan voldoen en de toepassing van deze bepalingen blijkt eenvoudig te omzeilen. Hoewel PMSCs nog niet effectief aan internationale regulering onderworpen zijn, zijn er diverse rechtsinstrumenten op het internationale niveau aan te wijzen die op deze branche betrekking hebben.

In 2006 waren de Zwitserse regering en het Internationale Comité van het Rode Kruis (ICRC) gezamenlijk het zogenoemde *Swiss Initiative* gestart dat in 2008 in de ondertekening van het *Montreux Document* resulteerde. Deze niet-bindende overeenkomst tussen 46 staten is de eerste fase van het initiatief dat tot doel heeft om bestaande internationale juridische verplichtingen en goede praktijken ten aanzien van PMSCs in gewapende conflicten onder de aandacht van de desbetreffende staten te brengen. Momenteel is de VN *Working Group on the Use of Mercenaries* bezig met het ontwerpen van een verdrag dat op het reguleren van het optreden van deze ondernemingen toeziet. Uiteindelijk zijn er natuurlijk regels van het algemeen internationaal recht die op PMSCs en de afnemers van hun diensten zoals de VN en staten van toepassing zijn en hun gedrag kunnen beïnvloeden. Deze zijn bijvoorbeeld gewoonterechtelijke aansprakelijkheidsbeginselen gecodificeerd in de Ontwerp-artikelen inzake aansprakelijkheid van internationale organisaties (*Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*, oftewel DARIO) en de Ontwerp-artikelen inzake staatsaansprakelijkheid (*Draft Articles on the Responsibility of States*, oftewel DARS) opgesteld door de VN-Commissie voor Internationaal Recht (*International Law Commission*, oftewel ILC).







Het Montreux Document - © ICRC

Op het nationale niveau worden de activiteiten van PMSCs in een aantal landen gereguleerd. Zo is de focus van de regelgeving van de VS op de licentiëring van bedrijven, terwijl het VK geen nationale rechtsregels specifiek gericht op PMSCs kent aangezien het land voor het pad van zelfregulering heeft gekozen. Merkwaardig is de situatie in België waar het gebruik van private milities en private militaire bedrijven sinds 1934 verboden is.<sup>7</sup> Desalniettemin zijn er in het land bepaalde civiele dienstverleners uit de sector van PMSCs waarvoor dit verbod niet geldt: de wet uit 1990 maakt het gebruik van beveiligingsondernemingen mogelijk en reguleert de levering van diensten op het gebied van private en bijzondere veiligheid door natuurlijke personen en rechtspersonen.<sup>8</sup>

Zeer interessant zijn uiteindelijk zelfreguleringinitiatieven die op het transnationale niveau tot stand zijn gekomen. In beginsel zijn de deelname aan deze mechanismen en hun standaarden vastgelegd in *codes of conduct* of gedragscodes vrijwillig. Maar als er in de juridische contracten gesloten tussen PMSCs en hun klanten naar deze instrumenten verwezen wordt, krijgen ze een zekere juridische kracht.<sup>9</sup> Hierbij is het niet ondenkbaar dat de regels van de gedragscodes die in het proces van samenwerking tussen verschillende actoren, inclusief bedrijven, ontstaan, zich tot het in-

ternationaal gewoonterecht met juridisch bindend karakter kunnen ontwikkelen. Het eerste internationale zelfreguleringinstrument dat zich direct op PMSCs richt, is de *International Code of Conduct for Private Security Service Providers*. Het werd gelanceerd in 2010 als de tweede fase van het *Swiss Initiative* in vorm van een *multi-stakeholder*-initiatief waar niet alleen PMSCs maar ook staten en NGOs bij zijn betrokken. De gedragscode kan enkel door PMSCs ondertekend worden en 698 bedrijven zijn hier al lid van geworden. Het document bevat hoge standaarden voor *contractors* die wereldwijd opereren, en in september 2013 wordt een onafhankelijk overzichtsmechanisme in het leven geroepen om de naleving van deze standaarden te waarborgen. De zogenoemde *Voluntary Principles on Security and Human Rights* vormen een ander belangrijk *multi-stakeholder*-initiatief. Deze focussen op bedrijven uit de grondstoffenindustrie en bevatten richtlijnen voor situaties waarbij publieke veiligheidsdiensten en PMSCs door deze ondernemingen worden ingeschakeld om het functioneren conform mensenrechtenstandaarden te garanderen. Daarnaast zijn er nationale brancheorganisaties of belangenverenigingen zoals de *International Stability Operations Association* (ISOA) in de VS en de *British Association of Private Security Companies* (BAPSC) in het VK die de belangen van de industrie behartigen en erop toezien dat hun leden in overeenstemming met de gedragscodes handelen.

## De VN en PMSCs

Onder de vredesmissies of *peace operations* worden in dit stuk de concepten van zowel *peacekeeping* als *peace enforcement* verstaan. Het eerste type operaties omvat het optreden van de VN in conflictsituaties waarbij drie principes onontbeerlijk zijn: de instemming van conflictpartijen, de onpartijdigheid van de vredesmacht en het niet gebruiken van geweld met uitzondering van zelfverdediging. Het tweede type missies betekent een militair optreden van de VN onder Hoofdstuk VII van het VN-Handvest dat zonder uitdrukkelijke instemming van de betrokken partijen plaats vindt. Aangezien de VN niet over eigen militair contingent beschikt, is de internationale organisatie aangewezen op de *goodwill* van de lidstaten of derde staten die de nationale militaire eenheden ten behoeve van internationale vredesmissies ter beschikking stellen. De PMSCs kunnen in principe in alle vredesoperaties door de VN ingezet worden en het is geen geheim dat de internationale organisatie regelmatig van hun diensten gebruik maakt.<sup>10</sup> Terwijl staten PMSCs in het begin van de jaren negentig actief begonnen in te huren, zette de VN ze ook in de vredes-



missies in Somalië, Sierra Leone en de Balkan in.<sup>11</sup> De belangenvereniging ISOA was altijd een voorstander van de deelname van PMSCs aan vredesoperaties terwijl de directeur-generaal van BAPSC zelfs stelde dat de term *dogs of war* gebruikt ten aanzien van PMSCs door *pussycats of peace* vervangen zou moeten worden.<sup>12</sup> In vredesmissies worden deze ondernemingen door staten en de VN voor verschillende activiteiten ingehuurd: transport, onderhoud en bouw, maar ook training en gevechtsoperaties.<sup>13</sup>

Gezien de noodzaak voor de bescherming van blauwhelmen wordt er vaak onderstreept dat het gebruik van de PMSCs in conflictgebieden door het VN Departement voor Vredesoperaties in de toekomst alleen maar zal toenemen.<sup>14</sup> Deze trend in aanmerking nemend dient er helderheid verschaft te worden over de vraag waar de lijnen der aansprakelijkheid liggen als de PMSCs door de VN zijn ingehuurd en het internationaal recht schenden.

## Aansprakelijkheid van de VN

Staten en intergouvernementele organisaties die bepaalde functies kunnen uitoefenen, vallen onder de groep van subjecten van het internationaal recht. Voor de kwestie van aansprakelijkheid is het van belang dat een internationale organisatie de internationale rechtspersoonlijkheid bezit en dat het niet enkel om een samenwerkingsverband tussen staten gaat die individueel aansprakelijk moeten zijn. De internationale rechtspersoonlijkheid houdt in dat bepaalde entiteiten een status van internationale rechtspersonen hebben waaronder ze rechten en plichten onder het internationaal recht kunnen verwerven. In één van zijn eerste adviezen had het Internationaal Gerechtshof (IGH) zich gebogen over de vraag of de VN als een internationaal rechtspersoon beschouwd kan worden.<sup>15</sup> Het Hof was de mening toebedeeld dat de internationale organisatie met de uitvoering van belangrijke politieke taken belast is en als één van de hoofddoelen het handhaven van de internationale vrede en veiligheid heeft. Volgens het Hof beschikt de VN daadwerkelijk over de objectieve internationale rechtspersoonlijkheid die ten aanzien van zowel de lidstaten van de organisatie als niet-lidstaten geldt.<sup>16</sup>

Het uitgangspunt van de DARIO is dat iedere internationale onrechtmatige daad van een internationale organisatie de internationale aansprakelijkheid van deze organisatie met zich meebrengt.<sup>17</sup> Om te kunnen concluderen dat een internationale onrechtmatige daad is begaan moet er sprake zijn van een schending van een internationaalrechtelijke verplichting die aan de inter-

nationale organisatie kan worden toegerekend: zowel de schending als de toerekening zijn twee constituerende elementen van de aansprakelijkheid.<sup>18</sup> Internationaalrechtelijke verplichtingen van de VN kunnen voortvloeien uit het rechtsregime van de VN, gesloten verdragen waar de organisatie partij bij is en andere rechtsbetrekkingen aangegaan op grond van nationaal recht. De VN is geen partij bij verdragen op het gebied van mensenrechten of humanitair recht die internationaalrechtelijke verplichtingen in het leven roepen. Het moet echter in aanmerking worden genomen dat een internationale organisatie die zich met zulke taken als vredesbewaring bezighoudt, in principe gebonden is aan de meest fundamentele regels van de internationale rechtsorde, zoals *jus cogens*, oftewel dwingend recht, en het gewoonterecht.<sup>19</sup> Een typisch voorbeeld van het schenden van dergelijke regels is het optreden van PMSCs in strijd met de meest fundamentele mensenrechten of bepaalde beginselen van internationaal humanitair recht: deze situaties doen zich voor als *contractors* tot het folteren van gevangenen of het willekeurig beschieten van onschuldige burgers overgaan.



Aanklacht tegen de praktijken van Blackwater, een PMSC actief in Irak, 2007 - © Monte Wolverton

Mits schendingen van het internationaal recht aan een internationale organisatie toerekenbaar zijn, kan men spreken van de aansprakelijkheid van de organisatie. Volgens het IGH verrichten internationale organisaties hun handelingen door middel van organen en functionarissen, oftewel *agents*, en zijn aansprakelijk voor hun optreden.<sup>20</sup> Dit principe is onder woorden gebracht in de Ontwerp-artikelen.<sup>21</sup> De vraag die dan rijst, is of PMSCs ingehuurd door de VN als haar organen of functionarissen bestempeld kunnen worden. Als een PMSC deel van een VN-orgaan uitmaakt, worden de door hen geschonden regels van het internationaal recht aan de VN toegerekend. De zaak ligt echter ingewikkelder als het om de kwalificatie van PMSCs als functionarissen gaat. In zijn advies hanteerde het Hof een vrij brede interpretatie van de term *agent*. Het moet gaan om een persoon die door een VN-orgaan



met het uitvoeren of helpen uitvoeren van zijn functies belast is, met andere woorden een persoon door middel van welke een orgaan optreedt.<sup>22</sup> Als PMSCs rechtstreeks door de VN-Veiligheidsraad worden ingehuurd om een mandaat van een vredesmissie uit te voeren of zijn aangemerkt als *experts on mission*, worden hun wandaden aan de VN toegerekend.<sup>23</sup>

De toerekening heeft ook kans van slagen als de VN de gezags- en bevelsbevoegdheid over private dienstverleners uitoefent op grond van overeenkomsten tussen de internationale organisatie en troepenleverende staten of staten waar vredesmissies plaats vinden of omdat PMSCs in het contingent van troepenleverende landen geïntegreerd zijn.<sup>24</sup> Zoals nationale contingents behoren PMSCs tot de staten maar zijn ze tegelijkertijd ook leden van internationaal personeel onder het gezag van de VN. In dit geval dient er aan de hand van het *effective control* criterium, aangelegd door het IGH in zijn rechtspraak<sup>25</sup> betreffende staatsaansprakelijkheid, onderzocht te worden of de controle van de VN over PMSCs effectief is.<sup>26</sup> Dit criterium is te vinden in de Ontwerp-artikelen<sup>27</sup>.

De *effective control* test bepaalt de mate van staatscontrole over personen en groepen en is redelijk hoogdrempelig te noemen. Het houdt in dat personen die internationale onrechtmatige daden verricht hebben, op de instructies van een staat of onder zijn effectieve controle gehandeld moeten hebben. Dit moet van toepassing zijn op elke operatie waarbij het internationaal recht geschonden wordt en niet alleen op gedragingen van personen of groepen in hun algemeenheid. Desalniettemin gaf het Internationaal Joegoslavië Tribunaal (ICTY) voorkeur aan een ander criterium dat meer flexibiliteit biedt: de *overall control* theorie.<sup>28</sup> De laagdrempeligheid van deze test komt nadrukkelijk naar voren in het feit dat de specifieke instructies of effectieve controle niet noodzakelijkerwijs aanwezig dienen te zijn als er sprake is van private actoren die in georganiseerde en hiërarchisch gestructureerde groepsverbanden opereren. Voldoende is dat een staat naast het financieren, trainen, uitrusten en leveren van operationele steun een bepaalde rol in het organiseren, coördineren of plannen van de militaire activiteiten van een dergelijke groep heeft gespeeld. Volgens sommige auteurs is de *overall control* voldoende om de schendingen van het internationaal recht door blauwhelmen en PMSCs aan de VN toe te rekenen.<sup>29</sup> In de meer recente beslissing werd het *effective control* criterium echter door het IGH bevestigd en is onlangs bijvoorbeeld toegepast in de uitspraak van het gerechtshof in Den Haag in de zaak Srebrenica<sup>30</sup> met betrekking tot de internationale aansprakelijkheid van Nederland en het advies van de advocaat-generaal

Paul Vlas aan de Hoge Raad<sup>31</sup>. Het komt dus neer op de vraag of de *operational command and control* van de VN over PMSCs onder de kwalificatie van effectieve controle van deze internationale organisatie valt.

## Staatsaansprakelijkheid

De toerekening van gedrag aan meerdere partijen blijkt volkenrechtelijk niet algemeen aanvaard te zijn. Als de VN geen effectieve controle over PMSCs heeft, dient er nader onderzocht te worden of de troepenleverende staten voor de misdaden van PMSCs aansprakelijk gesteld kunnen zijn. In de DARS wordt gesteld dat iedere internationale onrechtmatige daad van een staat de aansprakelijkheid van deze staat met zich meebrengt.<sup>32</sup> Er moet sprake zijn van zowel de schending van een op een staat rustende rechtsplicht als de toerekening van deze handeling aan de staat.<sup>33</sup> In beginsel zijn de staten niet aansprakelijk voor gedragingen van particulieren tenzij deze aan ze toerekenbaar zijn. In Nederland boog de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) zich over de kwestie van verantwoordelijkheid voor de PMSCs en onderscheidde vier basisregels op grond waarvan de toerekening kan geschieden.<sup>34</sup> Ten eerste is het mogelijk als PMSCs als staatsorganen optreden omdat ze bijvoorbeeld onderdeel van de krijgsmacht zijn.<sup>35</sup> Ten tweede is er sprake van toerekening als civiele dienstverleners gemachtigd zijn om elementen van staatsgezag uit te oefenen.<sup>36</sup> Vervolgens is de staat aansprakelijk als PMSCs op zijn instructies, aanwijzingen of onder zijn controle handelen.<sup>37</sup> Tot slot is de toerekening op haar plaats op grond van erkenning of adoptie van internationale onrechtmatige daden door de staat als zijn eigen.<sup>38</sup> Gezien de statenpraktijk zijn de eerste en laatste vormen van toerekening onwaarschijnlijk, daar de staten er niet toe bereid zijn om PMSCs een onderdeel van de krijgsmacht te maken of de verantwoordelijkheid voor hun misdaden aan zich te trekken. Toerekening aan de contracterende staat voor PMSCs die elementen van staatsgezag uitoefenen of op zijn instructies, aanwijzingen en onder zijn controle opereren kan echter een grotere rol spelen in het aansprakelijk stellen van de staat.

Ex artikel 5 DARS zijn situaties mogelijk waarbij PMSCs op een formele wijze gemachtigd zijn om elementen van staatsgezag uit te voeren. In dit opzicht is staatsgezag een moeilijk te definiëren concept dat voor interpretatie vatbaar is. Volgens de ILC zijn private veiligheidsbedrijven die publieke functies van de staat bekleden een goed voorbeeld van entiteiten belast met het uitoefenen van staatsgezag. Te denken valt aan zulke activiteiten als het bewaken van gevangenen, ondervragen van gevangenen en actief deelne-



men aan gewapende conflicten. Uit de praktijk blijkt dat PMSCs niet zelden voor de activiteiten van deze aard worden ingezet. Ze dienen echter daartoe bij wet gemachtigd te zijn, oftewel *empowered by the law*. Gezien de term *le droit interne* gebruikt in de Franse versie van de Ontwerp-artikelen die de rechtsorde en niet specifieke wetten betekent, zou men kunnen aannemen dat hiermee een breed scala aan wetten, voorschriften en zelfs contracten bedoeld wordt. Zulke machtiging die aan PMSCs door de staat verleend wordt, is dus verre van ondenkbaar.

De belangrijkste bepaling voor de toerekening in geval van civiele dienstverlening door PMSCs aan overheden is artikel 8 DARS. De daarin vastgelegde vereisten van feitelijke instructies, aanwijzingen, oftewel *direction*, en controle zijn cruciaal voor de inhuur van deze ondernemingen. Bij beide concepten van instructies en aanwijzingen betreft het de vraag of er specifieke opdrachten aan de PMSCs door de staat gegeven worden om tot schendingen van het internationaal recht over te gaan. In geval van aanwijzingen is de staat echter meer betrokken bij de daadwerkelijke uitvoering van schendingen. In tegenstelling tot instructies en aanwijzingen biedt de controle die door de staat over PMSCs uitgeoefend kan worden meer ruimte voor discussie en interpretatie. Zoals reeds aangegeven zijn er twee controletheorieën één waarvan – het *effective control* criterium – door het IGH in zijn recente uitspraak is bevestigd. Dit lijkt de algemeen aanvaardde test te zijn die in verband met de staatsaansprakelijkheid voor PMSCs ook in het *Montreux Document* is vastgelegd.<sup>39</sup> De vraag of een bepaalde staat effectieve controle uitoefent, dient altijd aan de hand van de omstandigheden van elk concreet geval beantwoord te worden.

Ook is het mogelijk dat een staat voor de met het internationaal recht strijdige gedragingen van PMSCs op grond van het *due diligence*-principe aansprakelijk is als deze staat niet voldoende zorgvuldigheid heeft betracht bij het voorkomen, onderzoeken of bestraffen van deze handelingen. Niet alleen troepenleverende staten maar ook staten waar PMSCs hun diensten leveren en waar ze gevestigd zijn, kunnen volgens dit principe aansprakelijk gesteld worden. De verplichtingen van troepenleverende landen strekken echter verder dan die van andere landen. De zorgplicht vereist dat de troepenleverende staat positieve maatregelen treft om te voorkomen dat het internationaal recht – mensenrechten en tot op een zekere hoogte het humanitair recht – door PMSCs geschonden wordt. Dit kan geschieden door middel van het leveren van *contractors* die voldoende getraind en gedisciplineerd zijn en het in het leven roepen van adequate regulering- en controlemechanismen voor deze private actoren. Ook moeten er effectieve instrumenten voor

het onderzoeken en bestraffen van het wangedrag van PMSCs zijn. Zijn deze maatregelen niet getroffen, dan leidt het tot de indirecte aansprakelijkheid van de staat in kwestie.

## Rechtsgevolgen van de aansprakelijkheid

Als PMSCs zich schuldig maken aan schendingen van het internationaal recht en deze aan de VN of troepenleverende staten toe te rekenen zijn, treedt een aantal rechtsgevolgen in die voor de internationale organisatie en de staat hoofdzakelijk gelijk zijn. Zo moeten ze aan de geschonden internationale verplichting blijven voldoen, de onrechtmatigheid opheffen, garanderen dat een herhaling niet zal plaats vinden en, of in rechtsherstel te voorzien.<sup>40</sup> Het rechtsherstel kan de vormen van restitutie, compensatie en genoegdoening aannemen.<sup>41</sup> In een aantal gevallen heeft de VN de schade veroorzaakt door haar optreden vergoed of genoegdoening gegeven.<sup>42</sup> Redelijkerwijs kan gesteld worden dat de organisatie het ook in het geval van schendingen van het internationaal recht begaan door PMSCs zal doen. Op dezelfde wijze kunnen de uiteengezette rechtsgevolgen van de staatsaansprakelijkheid, inclusief alle vormen van het rechtsherstel, intreden ten aanzien van de staten die ook aansprakelijk zijn voor dergelijke schadelijke handelingen van PMSCs.

## Conclusie

Bedrijven actief op het gebied van levering van militaire en veiligheidsdiensten worden regelmatig ingehuurd door de VN en staten die aan de vredesmissies deelnemen. Uit het voorafgaande volgt dat, als hun werknemers in strijd met mensenrechten en het internationaal humanitair recht handelen, het in een aantal gevallen tot de aansprakelijkheid van zowel de VN als de betrokken staten kan leiden. De aandacht van de VN voor de inzet van PMSCs door verschillende lichamen van de internationale organisatie is te beschouwen als een zeer positieve en gewenste ontwikkeling. Wat echter gedaan dient te worden om een einde te maken aan schendingen van het internationaal recht door PMSCs, is het wegnemen van de oorzaak van het probleem van bedrijven die geen respect voor mensenrechten en humanitair oorlogsrecht tonen. Om de steeds groeiende industrie onder controle te houden en ervoor te zorgen dat haar vertegenwoordigers en talloze klanten zich aan het internationaal recht houden en hun verantwoordelijkheid voor schendingen ervan dragen is een combinatie van rechtsinstrumenten





ten nodig die als beschermende muur op zowel internationale als nationale en transnationale niveaus zal dienen. Alleen de tijd zal ons echter leren of deze klus daadwerkelijk te klaren is.

---

## Noten

1. Evgeni Moyakine is promovendus en onderzoeker bij het Departement van Europees en Internationaal Recht van Tilburg University. In 2009 studeerde hij af in het Internationaal en Europees Recht aan de Radboud Universiteit Nijmegen waarna hij in 2010 de Onderzoeksmaster in de rechten aan de Tilburg University en de Katholieke Universiteit Leuven heeft afgerond. In 2007-2008 studeerde hij het Internationaal en Europees Recht aan de Manchester Metropolitan University. Na het verkrijgen van de NWO Mozaïek-beurs voor zijn promotieonderzoek in 2010 werkt hij aan zijn doctoraalschrift betreffende de staatsaansprakelijkheid voor de schendingen van internationaal recht begaan door private militaire en veiligheidsbedrijven.
2. The Office of the United Nations, High Commissioner for Human Rights (OHCHR), <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13154&LangID=E>.
3. L. PINGEOT, *Dangerous Partnership: Private Military & Security Companies and the UN*, Report, New York, 2012, op pagina 11.
4. D. ISENBERG, *Shadow Force: Private Security Contractors in Iraq*, Westport and London, Praeger Security International, 2009, op 157.
5. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, *Private Military Companies*, DCAF Backgrounder, 2006, [www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=18412&navI=5](http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=18412&navI=5).
6. E. CUSUMANO, 'Policy Prospects for Regulating Private Military and Security Companies', in F. FRANCONI, N. RONZITTI, *War by Contract: Human Rights, Humanitarian Law, and Private Contractors*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 11-36, op pagina 31.
7. Wet waarbij de private militias verboden worden, 29 juli 1934, *Moniteur Belge*, 6 augustus 1934.
8. Wet tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, 10 april 1990, *Moniteur Belge*, 29 mei 1990.
9. Zie met betrekking tot de Voluntary Principles on Security and Human Rights: Nicola Jägers en Evgeni Moyakine, 'Bedrijven, Veiligheid en Mensenrechten: Een Evaluatie van de 'Voluntary Principles on Security and Human Rights'', *Ars Aequi*, september 2010, 584-590.
10. P.W. SINGER, *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*, Ithaca, Cornell University Press, 2007, op pagina's 82-83.
11. L. PINGEOT, *Dangerous Partnership: Private Military & Security Companies and the UN*, Report, New York, 2012, op pagina 22.
12. 'War Dogs Rebranded as 'Pussycats of Peace'', *The Economist*, 19 november 2006.
13. C. LEHNARDT, 'Peacekeeping', in S. CHESTERMAN, A. FISHER, *Private Security, Public Order: The Outsourcing of Public Services and Its Limits*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 205-221, op pagina 207.
14. K.A. O'BRIEN, 'What Should and What Should Not be Regulated?', S. CHESTERMAN, C. LEHNARDT, *From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies*, Oxford, Oxford University Press, 2007, 29-48, op pagina 45.
15. IGH, *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, 1949, ICJ Rep. 174, op pagina 179.
16. *Ibid.*, op pagina 185.
17. Art. 3 DARIO.
18. Art. 4 DARIO.
19. N.D. WHITE, 'Institutional Responsibility for Private Military and Security Companies', in F. FRANCONI, N. RONZITTI, *War by Contract: Human Rights, Humanitarian Law, and Private Contractors*, Oxford, Oxford University Press, 2011, 381-395, op pagina 385.
20. IGH, *Difference Relating to Immunity from Legal Process of A Special Rapporteur of the Commis-*



sion on Human Rights, Advisory Opinion, ICJ Reports, 1999, paragraaf 66.

21. Art. 6 lid 1 DARIO.
22. IGH, Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion, 1949 ICJ Rep. 174, op pagina 177.
23. C. LEHNARDT, 'Peacekeeping', in S. CHESTERMAN, A. FISHER, Private Security, Public Order: The Outsourcing of Public Services and Its Limits, Oxford, Oxford University Press, 2009, 205-221, op pagina's 211-212.
24. C. LEHNARDT, 'Peacekeeping', in S. CHESTERMAN, A. FISHER, Private Security, Public Order: The Outsourcing of Public Services and Its Limits, Oxford, Oxford University Press, 2009, 205-221, op pagina 212.
25. IGH, Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v United States), Judgment, 27 juni 1986, 1986 ICJ Rep. 14, 62-64; ICJ, Case Concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v Serbia and Montenegro), Judgment, 26 februari 2007, 2007 ICJ Rep., paragrafen 400-407.
26. C. LEHNARDT, 'Peacekeeping', in S. CHESTERMAN, A. FISHER, Private Security, Public Order: The Outsourcing of Public Services and Its Limits, Oxford, Oxford University Press, 2009, 205-221, op pagina's 212-213; N.D. WHITE, 'Institutional Responsibility for Private Military and Security Companies', in F. FRANCONI, N. RONZITTI, War by Contract: Human Rights, Humanitarian Law, and Private Contractors, Oxford, Oxford University Press, 2011, 381-395, op pagina 389.
27. Art. 7 DARIO.
28. ICTY, Prosecutor v Tadic, Judgment, 15 juli 1999, IT-94-I-A, paragraaf 117.
29. N.D. WHITE, 'Institutional Responsibility for Private Military and Security Companies', in F. FRANCONI, N. RONZITTI, War by Contract: Human Rights, Humanitarian Law, and Private Contractors, Oxford, Oxford University Press, 2011, 381-395, op pagina 391.
30. Arrest Gerechtshof 's-Gravenhage, Mustafic c.s. tegen Staat der Nederlanden, 5 juli 2011, LJN BR0132; Arrest Gerechtshof 's-Gravenhage, Nuhanovic tegen Staat der Nederlanden, 5 juli 2011, LJN BR0133.
31. Advies van de advocaat-generaal bij de Hoge Raad mr.P.Vlas in zaak 12/03324 en zaak 12/03329, 3 mei 2013.
32. Art. 1 DARS.
33. Art. 2 DARS.
34. AIV, De Inhuur van Private Militaire Bedrijven: Een Kwestie van Verantwoordelijkheid, No.59, december 2007, op pagina's 21-22.
35. Art. 4 DARS.
36. Art. 5 DARS.
37. Art. 8 DARS.
38. Art. 11 DARS.
39. Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States related to Operations of Private Military and Security Companies during Armed Conflict, paragraaf 7 onder d, op pagina 12.
40. Art. 29, 30 en 31 DARIO; Art. 29, 30 en 31 DARS.
41. Art. 34, 35, 36 en 37 DARIO; Art. 34, 35, 36 en 37 DARS.
42. G. GAJA, Fifth Report on Responsibility of International Organizations, 2 mei 2007, UN Doc A/CN.4/583, op pagina 15.



# De aansprakelijkheid van bedrijven voor het Internationaal Strafhof: tussen droom en daad

Lynn VERRYDT<sup>1</sup>

Het Internationaal Strafhof in Den Haag kent een beperkte bevoegdheid. Beperkt in die zin dat enkel natuurlijke personen, dewelke zich schuldig maakten aan genocide, misdaden tegen de mensheid en oorlogsmisdaden, veroordeeld kunnen worden in haar Kamers. Doch, er bestaat nog een andere categorie daders van, en medeplichtigen aan, internationale misdaden, zijnde rechtspersonen. Rechtspersonen, meer bepaald, commerciële bedrijven, kennen een immer groeiend belang in onze hedendaagse maatschappij. Deze bijdrage voorziet een driedelige analyse van de vraag of de bevoegdheid van het Internationaal Strafhof al dan niet uitgebreid dient te worden, zodat het Hof ook de mogelijkheid zou hebben te oordelen over rechtspersonen.

In een eerste fase bespreekt dit artikel de wenselijkheid van zulke uitbreiding. Deze wenselijkheid wordt geïllustreerd aan de hand van voorbeelden van de betrokkenheid van bedrijven bij internationale misdaden. Voorts zal een toetsing plaatsvinden van de voordelen van een mogelijk internationaal forum ten opzichte van de bestaande, nationale aansprakelijkheidsfora. Hierna zal, in een tweede fase, de haalbaarheid van een bevoegdheidsuitbreiding nagegaan worden. Dit vereist immers een wijziging van het Statuut van Rome, het verdrag dat aan de basis van het Internationaal Strafhof ligt. In een derde en laatste fase zal deze statuutswijziging vanuit een praktisch oogpunt bekeken worden, waarbij in het bijzonder wordt ingegaan op de toerekening van het moreel bestanddeel van het (internationale) misdrijf aan de rechtspersoon.

## Wenselijkheid

Uitgaande van de idee dat het resoneren van een maatschappelijke nood in de onderzoeksvraag logischerwijs de voorkeur wegdraagt, weten een aantal voorbeelden van bedrijven betrokken in internationale misdaden de wenselijkheid van een internationaal forum te illustreren. Dit om de lezer duidelijk te maken dat de dadercategorie voor deze misdaden, in tegenstelling tot wat men misschien zou denken, niet beperkt is tot natuurlijke personen. Een eerste historisch

voorbeeld dateert van het Nürnberg Tribunaal. Hier stonden verschillende Duitse industriëlen, waaronder als meest bekende de bedrijfsleiders van I.G. Farben, terecht voor oorlogsmisdaden en misdaden tegen de mensheid waaronder slavernij, deportatie en het leveren van het giftige Zyklon B-gas aan de concentratiekampen.<sup>2</sup> Hoewel het steeds de bedrijfsleiders waren die terechtstonden, pleegden zij deze misdrijven door het vehikel van hun onderneming. Meer hedendaagse voorbeelden vindt men, onder andere, in Nigeria. Hoewel Shell zeer recentelijk nog sprak van “desinvesteringen” in de Niger Delta, wist het bedrijf in de jaren negentig heel wat oproer te veroorzaken aan de Afrikaanse Westkust. Dit omdat het Nigeriaanse regime hardhandig optrad tegen een lokale stam, genaamd de Ogoni, en diens protesten tegen de aanhoudende vervuiling, veroorzaakt door olieboringen uitgaande van Shell. Niet alleen werd dit protest neergeslagen, onder vermeende aanmoediging van Shell, maar op 10 november 1995 werden bovendien negen van de aanvoerders, na een schijnproces, geëxecuteerd.<sup>3</sup> Onder de *Alien Torts Claims Act* moest Shell voor het Amerikaanse *district court* verschijnen, waarbij de aanklacht onder meer misdaden tegen de mensheid bevatte. Hoewel er meer bestaan, volstaan deze twee voorbeelden om het concept van de rechtspersoon, betrokken in internationale misdaden, te verankeren.

Een ander aspect dat relevant is voor de wenselijkheid van het creëren van een internationaal forum is de afweging of dit nuttig is met het oog op de bestaande aansprakelijkheidsmogelijkheden, meer bepaald de bestaande nationale fora voor strafrechtelijke aansprakelijkheid. Op het eerste zicht lijkt het alsof de aanwezigheid van meerdere nationale rechtsbanken deze vraag negatief zou beantwoorden. Zo kan men stellen dat de betrokkenheid van bedrijven bij internationale misdaden tot de bevoegdheid van twee nationale fora leidt, zijnde de rechtbanken van de *host state*, het land waar de misdaden plaatsvinden, en die van de *home state*, het land waar het betrokken bedrijf zijn hoofdzetel heeft.<sup>4</sup> Met andere woorden, in het laatste voor-



beeld betreffende Shell zou de *host state* Nigeria en de *home state* Nederland zijn.

De rechtbanken van beide landen zouden in principe deze zaak kunnen beoordelen. Toch gebeurt dit niet. Dat heeft zowel bij de *host* als bij de *home state* zo zijn eigen redenen. Zo bevindt de *host state* zich vaak in de onmogelijkheid te ageren. Het betreft hier vaak derde wereldlanden, wiens onderontwikkeld (en eventueel corrupt) rechtssysteem dergelijke vervolging eenvoudigweg niet toelaat. Naast deze gevallen van onmacht, zijn er de gevallen waarin de *host state* geen wil tot ingrijpen toont, omdat zij economische groei verkiest boven het welzijn van haar burgers. Nog schrijnender is de mogelijkheid dat de staat zelf medeplichtig is<sup>5</sup> of - zoals het geval is in het voorbeeld betreffende Shell - zelf de voornaamste schuldige is.

De *home state* is vaak een Westers land, dat niet in hetzelfde bedje ziek is. Doch, de *home state*, in ons voorbeeld Nederland, heeft haar eigen redenen om niet in te grijpen. Hoewel het internationaal recht niet volledig helder is hieromtrent, lijkt de meerderheid van de rechtsleer namelijk in te stemmen met het feit dat er geen verplichting bestaat voor staten om in te grijpen bij extraterritoriale mensenrechtenschendingen door "nationale" bedrijven.<sup>6</sup> Deze verplichting is echter de enige denkbare stimulans die *home states* zou aansporen tot het vervolgen van eigen bedrijven. De *home state* handelt met andere woorden niet omdat zij daar enerzijds niet verplicht toe is en anderzijds geen enkele baat bij heeft.

De terughoudendheid vanwege de *home state* in combinatie met de onmogelijkheid voor, dan wel onwil van, de *host state* creëert een juridisch vacuüm, waardoor kwaadwillige bedrijven zonder vervolging blijven handelen.

## Haalbaarheid

Na deze illustratie van de wenselijkheid van het concept bij wijze van een aantal voorbeelden en van de voordelen van een internationaal forum ten opzichte van de bestaande nationale aansprakelijkheidsregimes, dient een meer praktische inslag vooropgesteld te worden. Een uitbreiding van de bevoegdheden van het Internationaal Strafhof tot rechtspersonen noodzaakt immers een wijziging van het Statuut van Rome. Dit vereist een twee-derden meerderheidsstemming.<sup>7</sup> Echter, gedurende de Rome Conferentie, dewelke het opstellen van het Statuut van Rome voorbereidde, werden verschillende obstakels geïdentificeerd die een

incorporatie van rechtspersonen in de bevoegdheid van het Hof zouden bemoeilijken.

Het voornaamste van deze obstakels is schijnbaar de afwezigheid van een internationale consensus aangaande de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen binnen de nationale rechtsorde van de lidstaten. Heden betreft dit de vraag of de lidstaten bij het Statuut van Rome al dan niet de mogelijkheid hebben rechtspersonen strafrechtelijke aansprakelijk te stellen voor hun nationale rechtbanken.

Ter verduidelijking kan er een onderscheid gemaakt worden tussen, enerzijds, die lidstaten wiens nationale rechtssystemen wel voorzien in strafrechtelijke aansprakelijkheid voor rechtspersonen en, anderzijds, die lidstaten wiens nationale rechtssystemen dit niet doen. Binnen de eerste categorie dringt een verdere onderverdeling zich op, betreffende de verschillen tussen deze staten in de wijzen van toerekening van het morele element aan de rechtspersoon. In het afsluitende deel van dit artikel zal betracht worden een praktisch werkbaar oplossing hiervoor te bieden.

Binnen het kader van de haalbaarheid van een eventuele verdragwijziging is de tweede categorie, zijnde staten die de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen niet erkennen binnen hun nationaal rechtssysteem, van groter belang en dit om zowel een theoretische als een praktische reden.

De theoretische zijde van het vraagstuk wordt belichaamd door het principe van de complementariteit.<sup>8</sup> Dit principe zit vevat in artikel 17 § 1 van het Statuut van Rome en maakt het Hof bevoegd voor die zaken waarbij de staat "niet bereid of niet bij machte is om het onderzoek of de vervolging tot een goed einde te brengen". Lidstaten wiens nationaal rechtssysteem niet voorziet in de mogelijkheid tot het strafrechtelijk vervolgen van rechtspersonen zullen als dusdanig steeds "niet bij machte" geacht worden. Als gevolg zou de bevoegdheid over deze zaken steeds quasi-automatisch naar het Hof kunnen gaan, hetgeen in strijd is met diens complementaire aard.<sup>9</sup>

Meer prangend is echter de praktische tegenhanger van artikel 17 en de gevolgen van dit artikel voor de twee-derden meerderheid, vereist voor een amendement van het Statuut. De hiervoor beschreven bevoegdheidsoverdracht naar het Hof zal deze staten er immers van weerhouden voor dergelijk amendement te stemmen. Daar geen gegevens beschikbaar zijn over welke lidstaten al dan niet de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen erkennen, is zekerheid hieromtrent uitgesloten. Desalniettemin verkleint het feit dat een aanzienlijk aandeel van de lidstaten te kampen hebben met een onderontwikkeld rechtssysteem, waarbij een incorporatie van strafrechtelijke





aansprakelijkheid voor rechtspersonen erg onwaarschijnlijk is, de slaagkansen van de voorgestelde verdragswijziging beduidend.

## Praktische overwegingen: Toerekening aan de rechtspersoon

Ondanks deze negatieve conclusie aangaande de huidige haalbaarheid van een amendering van het Statuut van Rome ter inclusie van rechtspersonen, blijft het bijzonder interessant om de praktische kant van zulke verdragswijziging van naderbij te bekijken. Elk misdrijf heeft een materieel en een moreel element. Vooral dat laatste, typische menselijke, morele opzet lijkt bijzonder moeilijk in overeenstemming te brengen met het concept van de rechtspersoon. De wet vindt hiervoor een oplossing via methoden van toerekening. Dit zijn juridische constructies, ficties van de wet, die toelaten een moreel misdadig opzet toe te schrijven aan de rechtspersoon. Zij verschillen van staat tot staat. In de volgende paragrafen zullen de vier voornaamste wijzen van toerekening kort geschetst worden, waarna de orgaantheorie zal verdedigd worden als zijnde de meest geschikte theorie om over te dragen naar het internationale niveau. Hiervoor zullen zowel juridische als politieke argumenten naar voren gebracht worden.

Globaal kan men spreken van vier grote technieken die het moreel element van het misdrijf toerekenen aan de rechtspersoon. Een eerste techniek is de zogenaamde *vicarious liability approach*. Deze houdt een strikte aansprakelijkheid in voor de rechtspersoon en dit voor alle misdrijven gepleegd door alle werknemers, ongeacht hun hiërarchische rang binnen het bedrijf.<sup>10</sup>

Een tweede wijze van toerekening, dewelke nog strenger is dan de eerste, betreft het *aggregation model*. Deze vormt een uitbreiding van het eerste model. Zo is het bedrijf eveneens strikt aansprakelijk voor alle misdrijven gepleegd door alle werknemers, doch de vereiste dat het materiële en het morele element van het misdrijf verenigd worden in één en dezelfde werknemer valt weg.<sup>11</sup> De *ratio legis* achter dit model is het bieden van een antwoord op de groeiende complexiteit van de ondernemingsstructuur, waarbij de opdeling van beslissingen tussen verschillende de schakels binnen de onderneming het aanduiden van één dader bijzonder bemoeilijkt.

Een derde model, hetwelk ook binnen de Belgische rechtsorde gehanteerd wordt, betreft de eerder vermelde orgaantheorie. Dit model stelt de aansprakelijkheid van de rechtspersoon voorop voor misdrijven gepleegd door het hogere management van de onderneming.<sup>12</sup> De orgaantheorie doelt immers op een “vermenselijking” van de rechtspersoon, waarbij het

hogere management het brein en de lagere werknemers de handen van het bedrijf vertegenwoordigen.

Het vierde en laatste model staat apart van de drie vorige modellen, in die zin dat de aansprakelijkheid van de rechtspersoon niet afgeleid wordt van de gedragingen van diens werknemers. Bij dit zogenaamde *self-identity model* is er sprake van primaire aansprakelijkheid, waarbij aansprakelijkheid van de rechtspersoon afhankelijk is van de vraag of de cultuur binnen het bedrijf het plegen van de misdrijven al dan niet toestond of aanmoedigde.<sup>13</sup>

## Juridische argumenten

Vanuit juridisch oogpunt biedt de orgaantheorie drie voordelen. In de eerste plaats is zij bijzonder geschikt voor *mens rea offenses* of misdrijven, dewelke *in casu* vereisen dat een moreel element wordt toegerekend aan de rechtspersoon. Daarenboven vindt dit model overeenstemming met de wijzen waarop een internationaal misdrijf gepleegd kan worden, overeenkomstig artikel 25 § 3 (a) en (b) van het Statuut van Rome. Ook de duidelijk merkbare tendens binnen het internationaal strafrecht, betreffende de voorkeur voor een *top-down approach*, komt tot uiting in de orgaantheorie. Elk van deze drie argumenten zal in de volgende paragrafen belicht worden.

In de eerste plaats voorziet de orgaantheorie een gelijkstelling van de natuurlijke persoon/overtreder met de rechtspersoon op het moment van het plegen van het misdrijf. Dit in tegenstelling tot de *vicarious liability approach* en het *aggregation model*, waar de daden van de werknemer evenzeer toegerekend worden aan de rechtspersoon, doch de wet blijft zich bewust van het feit dat het niet deze laatste was die de feiten effectief pleegde. Er is geen gelijkstelling, geen assimilatie, maar eerder een vorm van strikte objectieve aansprakelijkheid. Dit is geen wenselijk uitgangspunt voor misdrijven, dewelke een moreel element vereisen. Dat laatste geldt *a fortiori* voor bepaalde internationale misdrijven, zoals genocide, dewelke een *dolus specialis* vereisen. Daar het *self-identity model* geen afgeleide, maar primaire aansprakelijkheid impliceert, stelt dit probleem zich voor deze wijze van toerekening niet.<sup>14</sup> Doch, binnen dit model heeft het morele element zich aangepast aan de eigenheden van de rechtspersoon, waardoor enkel rationele kennis vereist wordt.<sup>15</sup> Zulks valt niet te rijmen met artikel 30 van het Statuut, hetwelk voor een internationaal misdrijf zowel kennis als opzet vereist.

Samengevat is het enkel de orgaantheorie die voorziet dat zowel kennis als opzet in de zin van artikel 30 van het Statuut van Rome bestaan in hoofde de rechtspers-



soon. Zij worden de rechtspersoon niet toegerekend op basis van de gedragingen van een ander. In de ogen van de wet is het, bij toepassing van de orgaantheorie, de rechtspersoon zelf die deze misdrijven pleegde.

Voorts past de orgaantheorie binnen de wijzen waarop het internationale misdrijf gepleegd kan worden overeenkomstig artikel 25 § 3 van het Statuut van Rome. Het is immers zo dat wanneer bedrijven betrokken zijn bij internationale misdrijven deze fysiek uitgevoerd worden door lagere werknemers, terwijl het nodige opzet zich verschillende schakels hoger in de bedrijfsketen bevindt, meer bepaald bij het hoger management. Artikel 25 § 3 (a) en (b) bevatten een veruiming van het traditionele plegen van een misdrijf, bedoeld om ook dit soort situaties te vatten. Deze tonen een merkwaardige overeenstemming met de figuur van de orgaantheorie. Zo voorziet artikel 25 § 3 (a) in strafrechtelijke aansprakelijkheid voor zij die een internationale misdaad plegen “door middel van een andere person”. Het spreekt voor zich dat dit exact weerspiegelt wat de manager/opdrachtgever doet. Hij pleegt het misdrijf, gebruik makende van de lagere werknemers, dewelke de fysieke uitvoering uitoefenen. Ook artikel 25 § 3 (b) is van eenzelfde orde. Dit artikel vormt de basis voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van hij die “opdracht geeft tot [...] het plegen van een dergelijke misdaad”. Opnieuw is de overeenstemming met de rol van de manager, in dezelfde zin als bij artikel 25 § 3 (a), duidelijk.

Ter conclusie kan men stellen dat de juridische basis voorzien in artikel 25 § 3 (a) en (b) toelaat leidinggevendenden binnen de rechtspersoon strafrechtelijk aansprakelijk te stellen voor de internationale misdrijven die zij plegen “door middel van” of “door het geven van een opdracht aan” de lagere werknemers van diezelfde rechtspersoon. Een toepassing van de orgaantheorie voorziet dan, zoals eerder gesteld, in een assimilatie of gelijkstelling van deze leidinggevende met de rechtspersoon op het moment van het plegen van het misdrijf. In deze zin lijkt een inclusie van rechtspersonen in de bevoegdheid van Hof het enige element dat nog ontbreekt om de internationale strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen mogelijk te maken.

Afsluitend kan gesteld worden dat de orgaantheorie in tegenstelling tot de twee andere niet – primaire modellen van toerekening, overeenstemt met de neiging van het internationale strafrecht om enkel hooggeplaatste sleutelfiguren te vervolgen. Dit omwille van welke personen binnen de onderneming aanleiding kunnen geven tot diens strafrechtelijke aansprakelijkheid. Binnen het kader van de orgaantheorie kan immers enkel het hoger management de strafrechtelijke aansprakelijk-

heid van de rechtspersoon uitlokken,<sup>16</sup> in tegenstelling tot de *vicarious liability approach* en het *aggregation model*, waar elk misdrijf van elke werknemer ditzelfde risico voor de onderneming in zich draagt.<sup>17</sup>

De eerder vermelde tendens binnen het internationaal strafrecht tot vervolging van hiërarchisch hoger geplaatste spelers wordt zowel geïllustreerd door de veroordelingen vanwege de verschillende tribunalen als door een aantal van diens procedurele regels. Zo voorzagt bijvoorbeeld het Joegoslavië-tribunaal in een zogenaamde *referral bench*, dewelke als opdracht had bepaalde zaken, afhankelijk van de verantwoordelijkheidsgraad van de beschuldigde, door te verwijzen naar de nationale rechtbanken.<sup>18</sup>

### Politieke argumenten

Kijkende naar de vraag welke methode van toerekening het meest geschikt is voor het internationale niveau, kan een analyse van de politieke aanvaardbaarheid van deze methoden niet achterwege gelaten worden. Deze is immers van groot belang met het oog op de tweederden meerderheid, nodig voor een wijziging van het Statuut. In de volgende paragrafen zal de orgaantheorie met elk van de overige methoden vergeleken worden, waarbij beargumenteerd wordt waarom deze eerste als de meest politiek aanvaardbare methode vooropgesteld wordt.

In vergelijking met de *vicarious liability approach* belichaamt de orgaantheorie de engere optie. Dit omdat, opnieuw, de orgaantheorie enkel strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon met zich meebrengt voor misdrijven gepleegd door het hoger management, terwijl bij de *vicarious liability approach* alle werknemers hiertoe aanleiding kunnen geven. De politieke vertaling hiervan is dat landen dewelke op nationaal niveau de *vicarious liability approach* hanteren, ook steeds op nationaal niveau het hogere management kunnen vervolgen. Zij zullen, in geval van een invoering van de orgaantheorie op internationaal niveau, dus nooit beschouwd worden als zijnde “niet bij machte is om het onderzoek of de vervolging tot een goed einde te brengen” in de zin van artikel 17 van het Statuut van Rome. Daarentegen kunnen landen die de orgaantheorie hanteren, in geval van een invoering van de *vicarious liability approach* op internationaal niveau, op nationaal niveau geen vervolging van de rechtspersoon voorzien voor misdrijven gepleegd door lagere werknemers. Overeenkomstig artikel 17 kan de zaak dan overgenomen worden door het Internationaal Strafhof. Het voorgaande geldt evenzeer, om niet te zeggen *a fortiori*, voor het *aggregation model*. De orgaantheorie kan als dusdanig beschouwd wor-



den als de grootste gemene deler, het venndiagram binnen in het venndiagram van de *vicarious liability approach*, dewelke zich op zijn beurt binnen in het venndiagram van het *aggregation model* bevindt, afgaande op de hoeveelheid zaken die aanleiding kunnen geven tot de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon.

De vergelijking tussen de orgaantheorie en het *self-identity model* dringt een duale conclusie in het voordeel van deze eerste op. Zo blijkt in de eerste plaats dat de voorgaande conclusie betreffende de *vicarious liability approach* en het *aggregation model* evenzeer geldt voor het *self-identity model*. Zo kunnen, onder het *self-identity model*, misdrijven gepleegd door zowel het hoger management als de lagere werknemers, inclusief deze waarbij het materieel en het morele element gespreid zijn over verschillende werknemers, eveneens aanleiding geven tot aansprakelijkheid van de rechtspersoon, op voorwaarde dat de bedrijfscultuur zulk gedrag aanmoedigde, dan wel toestond. Het *self-identity model* omsluit met andere woorden de overige drie modellen.<sup>19</sup>

Bovendien inspireert het *self-identity model* weinig consensus. In tegenstelling tot de orgaantheorie verdeelt zij de rechtsleer in voor- en tegenstanders.<sup>20</sup> Ook bestaat er discussie over haar relatie met de overige drie modellen<sup>21</sup> en hoe de verschillende versies van dit model verschillende parameters vooropstellen met betrekking tot het inschatten van de bedrijfscultuur.<sup>22</sup> Dit gebrek aan consensus vertaalt zich in een beperkte incorporatie van dit model in de nationale rechtssystemen.<sup>23</sup> Dit in tegenstelling tot de orgaantheorie, dewelke omwille van haar stabiliteit en algemene erkenning haar weerslag vindt in een beduidend aantal nationale rechtssystemen, hetgeen een eventuele amendering van het Statuut van Rome in deze zin ten goede komt.

Afsluitend kan gesteld worden dat de politieke aanvaardbaarheid van de orgaantheorie eveneens weerspiegeld wordt door diens incorporatie in een aantal E.U. Kaderbesluiten,<sup>24</sup> dewelke onderwerpen als corruptie en kinderpornografie behandelen. Elk van deze kaderbesluiten stelt immers het volgende: "Iedere lidstaat neemt de maatregelen die noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat rechtspersonen aansprakelijk kunnen worden gesteld" voor het relevante misdrijf. De hiervoor aangegeven methode stemt overeen met de orgaantheorie, daar elk kaderbesluit aansprakelijk-

heid van de rechtspersoon vooropstelt wanneer het misdrijf gepleegd werd door een persoon die...

"hetzij individueel, hetzij als lid van een orgaan van de rechtspersoon optreden en die in de rechtspersoon een leidende functie bekleeden op grond van:

- a) de bevoegdheid om de rechtspersoon te vertegenwoordigen;
- b) de bevoegdheid om namens de rechtspersoon beslissingen te nemen;
- c) de bevoegdheid om binnen het kader van de rechtspersoon toezicht uit te oefenen."

Verder wordt er ook gesproken van aansprakelijkheid ten gevolge van "gebrekig toezicht of gebrekkige controle" door de leidinggevende. Dit betreft een verruiming van de zuivere orgaantheorie, dewelke men voornamelijk terugvindt op het Europese continent.<sup>25</sup> Deze instrumenten stellen een te bereiken resultaat voorop, waarbij aan de lidstaten de keuze gelaten wordt welke middelen zij hiervoor aanwenden. In dit opzicht lijkt de veronderstelling dat de Raad in deze kaderbesluiten geopteerd heeft voor een methode van toerekening dewelke haalbaar en aanvaardbaar is voor alle lidstaten, niet onredelijk.

## Conclusie

Ondanks de vermeende complexiteit van de materie, dringt volgende beknopte, dieldelige conclusie zich op. In de eerste plaats werd de wenselijkheid van de verruiming van de bevoegdheid van het Internationaal Strafhof ter inclusie van rechtspersonen geïllustreerd aan de hand van een aantal voorbeelden van bedrijven betrokken in internationale misdrijven. De nood aan een internationaal forum werd verder ook onderbouwd door een analyse van de ontoereikendheid van de nationale rechtbanken. Daarenboven drong een negatieve conclusie met betrekking tot de huidige haalbaarheid van een wijziging van het Statuut van Rome zich op. Dit in de eerste plaats omwille van het gebrek aan een internationale standaard aangaande de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen, binnen het nationaal rechtsbestel van de lidstaten. Niet alleen is dit niet in overeenstemming het principe van de complementariteit overeenkomstig artikel 17 van het Statuut van Rome, het zal bovendien een bijzonder groot obstakel vormen voor het bekomen van de vereiste tweederde meerderheidsstemming, nodig voor een wijziging van het Statuut. Het zwaartepunt van deze bijdrage concentreert zich echter op het bieden van een



werkbare oplossing voor een praktisch probleem met betrekking tot het toevoegen van rechtspersonen aan de bevoegdheid van het Hof, zijnde welke wijze van toerekening van het morele element van het misdrijf aan de rechtspersoon het meest geschikt is voor het internationale niveau. Na een beknopte analyse van de vier voornaamste wijzen van toerekening wordt de orgaantheorie vooropgesteld, hetwelk onderbouwd wordt met zowel juridische als politieke argumenten.

## Noten

1. De volledige scriptie aangaande dit onderwerp vindt U terug via <http://scriptiebank.be/scriptie/quest-international-criminal-liability-regard-corporations>
2. Lynn Verrydt is een doctoraal onderzoeker en academisch assistente bij het Institute for International Research on Criminal Policy binnen het kader van de Universiteit Gent. U kan haar contacteren op volgend emailadres: [Lynn.Verrydt@UGent.be](mailto:Lynn.Verrydt@UGent.be)
3. UN WAR CRIMES COMMISSION, *Law reports of trials of war criminals: Volume IX*, Londen, 1949, p. 2.; UN WAR CRIMES COMMISSION, *Law reports of trials of war criminals: Volume X: The I.G. Farben and Krupp Trials*, Londen, 1949, pp. 4-5 Count III and pp. 69-70; UN WAR CRIMES COMMISSION, *Law reports of trials of war criminals: Volume IX*, Londen, 1949, p. 2; UN WAR CRIMES COMMISSION, *Law reports of trials of war criminals: Volume X: The I.G. Farben and Krupp Trials*, Londen, 1949, pp. 4-5 Count III.
4. B. MANBY, *Shell in Nigeria: Corporate Social Responsibility and the Ogoni Crisis*, ongepubl., p. 1.
5. K. HAIGH, "Extending the International Criminal Court's jurisdiction to corporations: overcoming complementarity concerns", *Australian Journal of Human Rights* 2008, afl. 1, (199) p. 200.
6. M. KREMNITZER, "A possible case for imposing criminal liability on corporations in international criminal law", *Journal of International Criminal Justice* 2010, (909) p. 917.
7. J. RUGGIE, *Protect, respect and remedy: a framework for business and human rights : report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises*, John Ruggie,

A/HRC/8/5, UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, 7 April 2008, 7 § 19.

8. Article 121 § 3 Statuut van Rome.
9. J. KYRIAKAKIS, "Corporations and the International Criminal Court: The Complementarity Objection Stripped Bare", *Criminal Law Forum*, 2008, afl. 1, (115) p. 117; K. AMBOS, "General Principles of Criminal Law in the Rome Statute", *Criminal Law Forum*, 1999, (1) p. 7; M. FRULLI, "Jurisdiction Ratione Personae" in A. CASSESE (ed.), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A commentary*, 2002, (527) pp. 532-533.
10. K. HAIGH, "Extending the International Criminal Court's jurisdiction to corporations: overcoming complementarity concerns", *Australian Journal of Human Rights* 2008, afl. 1, (199) p. 204.
11. E. LEDERMAN, "Models for Imposing Corporate Criminal Liability: From Adaptation and Imitation Toward Aggregation and the Search for Self-Identity", *Buffalo Criminal Law Review* 2000, afl. 1, (641) p. 654 and pp. 662-663.
12. R. SLYE, "Corporations, veils, and international criminal liability", *Brooklyn Journal of International Law* 2008, afl. 3, (955) p. 968.
13. E. LEDERMAN, "Models for Imposing Corporate Criminal Liability: From Adaptation and Imitation Toward Aggregation and the Search for Self-Identity", *Buffalo Criminal Law Review* 2000, afl. 1, (641) p. 659.
14. ARTHUR ALLENS ROBINSON (FOR THE UNITED NATIONS SPECIAL REPRESENTATIVE OF THE SECRETARYGENERAL ON HUMAN RIGHTS AND BUSINESS), "Corporate culture" as a basis for the criminal liability of corporations, February 2008, p. 4.
15. ARTHUR ALLENS ROBINSON (FOR THE UNITED NATIONS SPECIAL REPRESENTATIVE OF THE SECRETARYGENERAL ON HUMAN RIGHTS AND BUSINESS), "Corporate culture" as a basis for the criminal liability of corporations, February 2008, p. 1.
16. E. LEDERMAN, "Models for Imposing Corporate Criminal Liability: From Adaptation and Imitation Toward Aggregation and the Search for Self-Identity", *Buffalo Criminal Law Review* 2000, afl. 1, (641) p. 692.
17. E. LEDERMAN, "Models for Imposing Corporate Criminal Liability: From Adaptation and Imitation Toward Aggregation and the Search for Self-Identity", *Buffalo Criminal Law Review* 2000, afl. 1, (641) p. 692.
17. E. LEDERMAN, "Models for Imposing Corporate Criminal Liability: From Adaptation and Imitation Toward Aggregation and the Search for Self-Identity", *Buffalo Criminal Law Review* 2000, afl. 1, (641) p. 692.





- tity”, *Buffalo Criminal Law Review* 2000, afl. 1, (641) p. 659.
18. E. LEDERMAN, “Models for Imposing Corporate Criminal Liability: From Adaptation and Imitation Toward Aggregation and the Search for Self-Identity”, *Buffalo Criminal Law Review* 2000, afl. 1, (641) p. 654 and pp. 662–663.
  19. Rule 11 bis § c, Rules of Procedure and Evidence of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (as amended 20 October 2011), 11 February 1994.
  20. M.J. WEINSTEIN & P. B. BALL, “Criminal law’s greatest mystery thriller: Collective guilt through collective knowledge”, *New England Law Review* 1994, (65) p. 67; E. LEDERMAN, “Models for Imposing Corporate Criminal Liability: From Adaptation and Imitation Toward Aggregation and the Search for Self-Identity”, *Buffalo Criminal Law Review* 2000, afl. 1, (641) p. 681 and pp. 695-696.
  21. G. VERMEULEN & W. DE BONDT & C. RYCKMAN, *Liability of legal persons for offences in the EU*, 45, Antwerpen, Maklu, p. 59.
  22. E. LEDERMAN, “Models for Imposing Corporate Criminal Liability: From Adaptation and Imitation Toward Aggregation and the Search for Self-Identity”, *Buffalo Criminal Law Review* 2000, afl. 1, (641) p. 681.
  23. E. LEDERMAN, “Models for Imposing Corporate Criminal Liability: From Adaptation and Imitation Toward Aggregation and the Search for Self-Identity”, *Buffalo Criminal Law Review* 2000, afl. 1, (641) p. 693.
  24. Australia: Part 2.5 Section 12.3 (1) Criminal Code Act; United States: Guidelines Manual *United States Sentencing Commission* 2011.
  25. E.g. Article 8 Council Framework Decision 2000/383/JHA of 29 May 2000 on increasing protection by criminal penalties and other sanctions against counterfeiting in connection with the introduction of the euro, *European Union: Council of the European Union* 29 May 2000; Article 7 Council Framework Decision 2001/413/JHA of 28 May 2001 combating fraud and counterfeiting of non-cash means of payment, *European Union: Council of the European Union* 28 May 2001; Article 7 Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on combating terrorism as amended by Council Framework Decision amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism, *European Union: Council of the European Union* 13 June 2002; Article 5 Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector, *European Union: Council of the European Union* 22 July 2003; Article 8 Council Framework Decision 2005/222/JHA of 21 February 2005 on attacks against information systems, *European Union: Council of the European Union* 21 February 2005; Article 5 Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime, *European Union: Council of the European Union*; Article 12 Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child pornography, and replacing Council Framework Decision 2004/68/JHA, *European Union: Council of the European Union* 13 December 2011.
  26. ARTHUR ALLENS ROBINSON (FOR THE UNITED NATIONS SPECIAL REPRESENTATIVE OF THE SECRETARY GENERAL ON HUMAN RIGHTS AND BUSINESS), “Corporate culture” as a basis for the criminal liability of corporations, February 2008, p. 4.



# Retour sur la gestion de la crise malienne

Bérangère Rouppert<sup>1</sup>

## Le déclenchement de la crise malienne

L'offensive du Mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA) en janvier 2012 contre les camps militaires de Ménaka, Tessalit, Aghueloc, Anderamboukane et Tizawaten marque la relance d'une nouvelle rébellion touarègue au Mali. Forts de leur expérience au sein de l'armée de Kadhafi et des équipements militaires ramenés d'une Libye en pleine déliquescence, les Touaregs du MNLA se montrent déterminés à obtenir l'indépendance de l'"Azawad"<sup>2</sup> par les armes. Face à la mauvaise gestion du conflit par les autorités étatiques<sup>3</sup> et à l'incapacité des forces armées maliennes d'enrayer les succès militaires des rebelles, des soldats stationnés à Bamako entament une mutinerie. Celle-ci débouche le 22 mars 2012 sur un coup d'État, condamné par le Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU), l'Union africaine qui suspend le Mali, et une partie de la classe politique malienne qui se réunit dans un "Front uni pour la sauvegarde de la démocratie et de la République". Les menaces de sanctions financières et diplomatiques de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) contraignent la junte putschiste et son leader le capitaine Sanogo à promettre la dévolution du pouvoir aux civils et un retour à l'ordre constitutionnel qui avait été suspendu.

20

Profitant du désordre régnant dans la capitale, le MNLA s'empare des trois localités du Nord – Tombouctou, Kidal et Gao – et proclame l'indépendance de l'"Azawad" le 6 avril, provoquant une nouvelle condamnation de la Communauté internationale. Néanmoins, rapidement débordé par ses acolytes islamistes de Ansar Eddine avec lequel il a contracté un accord, le MNLA se voit contraint d'abandonner progressivement le nord du pays aux mains de ce groupe armé islamiste revendiquant un "État de l'Azawad islamique", et allié au Mouvement pour l'unicité et le  *jihad*  en Afrique de l'Ouest (MUJAO) et à Al-Qaida au Maghreb Islamique (AQMI). Les groupes islamistes procèdent alors à la mise en coupe réglée la partie septentrionale du Mali, détruisent les mausolées de Tombouctou et instaurent une application stricte de la loi

islamique. En juillet, la ligne de front se fixe au niveau du poste militaire de Kona.

## La gestion internationale de la crise

Le Conseil de sécurité des Nations unies a fait preuve d'une très grande prudence face à la situation que traversait le Mali depuis le début de l'année 2012 et privilégié une résolution africaine de cette crise. Deux dynamiques s'installent alors. D'une part, des discussions entre la CEDEAO et la junte putschiste pour résoudre la crise politique interne, se soldent le 6 avril par un accord-cadre restaurant l'ordre constitutionnel, la démission formelle du président déchu Amadou Toumani Touré le 8 avril et la prise de fonction du président de l'Assemblée nationale, Dioncounda Traoré, à la tête de l'État pour assurer la transition. La stabilité ne revient pas pour autant puisqu'un contre-coup d'État début mai donne lieu à des affrontements et à l'agression du président de la transition, qui part en convalescence en France pendant plusieurs semaines. D'autre part, des discussions avec les groupes armés sont menées par le président burkinabé Blaise Compaoré : s'il obtient la libération d'une otage suisse prisonnière de Ansar Eddine, il ne parvient toutefois pas à obtenir des résultats concrets lors de ses rencontres en juin avec des délégations du MNLA et d'Ansar Eddine. Alger, qui privilégie une solution politique et refuse toute intervention étrangère dans la région, a alors pris la relève et conduit des négociations avec Ansar Eddine et le MUJAO, sans obtenir d'autres résultats que celui de faire de Iyad Ag Ghaly, leader du premier groupe armé, "un interlocuteur incontournable dans le plan de résolution de crise" pour les mois suivants<sup>4</sup>.

Face à la dégradation de la situation politique et sécuritaire et à l'impasse des négociations, Blaise Compaoré et cinq chefs d'État de la région (Côte d'Ivoire, Togo, Bénin, Niger et Nigeria) réclament en juillet la constitution d'un gouvernement d'union nationale ainsi qu'une intervention armée, même s'ils ne parviennent pas à convaincre le Conseil de sécurité des Nations unies de voter une résolution dans ce sens. Le



CSNU a en effet pris soin de multiplier les déclarations par la voix de son Président, tout en demandant des gages aux acteurs en première ligne : une planification opérationnelle détaillée à la CEDEAO et une feuille de route politique aux Maliens. D'un côté, peu de pays ouest-africains sont enclins à fournir des troupes. De l'autre, le gouvernement de transition est paralysé, malgré le remaniement survenu au retour de France en juillet du Président par intérim : le Premier ministre Cheikh Modibo Diarra est impopulaire<sup>5</sup> et les divisions sont fortes entre pro-putschistes et pro-junte, entre partisans d'une intervention extérieure et souverainistes.

### Peu à peu les actions internationales se dessinent

Les mesures internationales s'intensifient et se précisent à l'automne 2012, à la faveur d'une rivalité croissante entre trois sources de pouvoir à Bamako : le capitaine Sanogo, chef de la junte, qui s'est vu installé durablement dans le paysage politique malien aux fonctions de chef du Comité militaire de suivi de la réforme des forces de défense et de sécurité ; le Président de la transition et le Premier ministre – par ailleurs soutenu par le Haut Conseil Islamique.

Au-delà de la faiblesse de l'État malien, la conquête éclair du Nord-Mali au premier semestre 2012 a mis au grand jour les faiblesses structurelles de son appareil de défense et les mauvaises pratiques en cours au sein de son armée. Dans un contexte où le maintien de l'intégrité territoriale du Mali est un impératif répété à l'envi au sein des organisations internationales<sup>6</sup> et par les autorités maliennes de transition, la priorité est celle de la reconquête du Nord. Très rapidement, la restructuration des forces armées maliennes apparaît comme l'action première à réaliser. Dès l'automne 2012, l'Union européenne réfléchit au lancement d'une mission militaire dans le cadre de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Avec l'aide de la France, qui mène en novembre une mission d'évaluation des Forces armées maliennes (FAMa), l'UE établit en décembre un concept de gestion de crise où s'esquissent déjà le caractère militaire et les objectifs de EUTM Mali<sup>7</sup> : la formation de quatre Groupements tactiques interarmes (GTIA) – soit un total de 2 600 hommes – en vue de les préparer à mener l'offensive contre les groupes armés non étatiques. En raison des préparatifs nécessaires, la date

de déploiement de la mission EUTM Mali est prévue pour le premier trimestre 2013.

Parallèlement, suite à la demande formelle de Bamako d'une intervention militaire internationale le 24 septembre 2012<sup>8</sup>, le CSNU adopte le 12 octobre la résolution 2071 dans laquelle il se déclare prêt à autoriser un tel déploiement et appelle les acteurs concernés à mettre en place un processus de planification. La CEDEAO, soutenue par l'Union africaine, s'attèle donc à préciser davantage son plan de soutien à la transition politique, d'intervention et d'assistance aux forces armées maliennes – option envisagée depuis le début de la crise – prévoyant l'envoi de quelque 3 300 soldats soutenus par des pays occidentaux, afin de chasser les islamistes du Nord-Mali. C'est ainsi que le "concept stratégique pour la résolution des crises au Mali" de l'UA, adopté par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union le 24 octobre, a servi de moteur à la résolution 2085 du CSNU autorisant le déploiement de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA) et définissant son mandat. Toutefois, à l'époque, un déploiement semblait difficilement réalisable avant l'été 2013, voire avant septembre 2013.



Présentation du rapport du SQNU sur le Mali au Conseil de sécurité, 5 décembre 2012 - © UNPhoto

Pourtant, les événements internes au Mali s'accéléraient. Si Cheikh Modibo Diarra, en qualité de chef de gouvernement, présente au Président plusieurs propositions pour organiser la transition politique et tente d'organiser des Assises nationales pour une concertation entre tous les acteurs nationaux sur les défis à venir, lui et ses méthodes restent fortement contestés, au point qu'il est arrêté par des militaires à son domicile et contraint de démissionner le 10 décembre. Sur le plan sécuritaire, le MNLA se positionne comme un possible interlocuteur politique et un potentiel allié militaire de Bamako après avoir rendu publique sa plateforme politique dans laquelle il renonce à la sécession du nord du pays pour lui préférer l'au-



todétermination et se dit prêt à chasser les groupes armés du Nord<sup>9</sup>. Joignant le geste à la parole, le MNLA affronte le MUJAO pour le contrôle de certaines villes du Nord et essuie une lourde défaite. Parallèlement, l'occupation des territoires situés au nord de la ligne de front devient critique au point que de nombreux jeunes maliens s'organisent au sein de groupes d'auto-défense, Ganda Izo et Ganda Koy, et que les camps de réfugiés dans les pays frontaliers accueillent désormais près de 200 000 ressortissants maliens – en sus des quelque 200 000 déplacés internes<sup>10</sup>.

## L'intervention française pour "stopper les islamistes"

Au début du mois de janvier 2013, la plate-forme politique d'Ansar Eddine, réclamant l'autonomie du Nord et l'instauration de la loi islamique dans la Constitution malienne, met à mal le processus de négociations en cours à Ouagadougou. Depuis décembre en effet, des discussions se déroulent ponctuellement entre Ansar Eddine, le MNLA et les émissaires de Bamako, sous la médiation du président burkinabé. Quelques jours après, c'est par les armes qu'Ansar Eddine tente de faire entendre ses revendications. Si, dans un premier temps, il est permis de croire que son coup de force vers le Sud s'inscrit dans une volonté de "montrer les muscles" pour arriver en position de force aux négociations prévues pour la mi-janvier, il en apparaît vite tout autrement. En effet, cette action armée se révèle une alliance pensée et coordonnée avec les groupes islamistes AQMI et MUJAO, qui finit par provoquer la rupture de la ligne de front<sup>11</sup>. Face à la nouvelle déroute de l'armée malienne, le président par intérim Dioncounda Traoré demande le 10 janvier l'aide militaire de la France, qui déploie ses hommes dès le lendemain<sup>12</sup>. L'Opération Serval met rapidement un terme à l'offensive des groupes islamistes et marque le début de la reconquête du Nord et de la guerre contre le terrorisme.

Lorsque le président français justifie l'opération Serval<sup>13</sup>, il évoque la lutte contre le terrorisme international, la nécessité de mettre un coup d'arrêt aux actions des islamistes au Mali, le risque de voir Bamako tomber – et le Sud occupé – et la protection des ressortissants français au nombre de 6 000 sur l'ensemble du territoire malien. Ces arguments résistent pourtant mal aux considérations économiques régionales. En effet, la France possède dans la région des partenaires économiques importants, au premier rang desquels se trouvent l'Algérie ou encore la Côte d'Ivoire : la stabilité de la région lui importe donc beaucoup. À cela s'ajoute la dimension énergétique : en effet, qu'il

s'agisse de la Mauritanie ou du Niger, de nombreuses firmes françaises, Total et Areva entre autres, exploitent le sous-sol de ces deux pays. Un glissement du conflit vers le Nord-Niger pourrait être très préjudiciable à la France : l'approvisionnement en uranium via la firme Areva pourrait être perturbé, ce qui serait à même de nuire au fonctionnement de l'énergie nucléaire civile dans l'hexagone.



Opération Serval - © EMA/Armée de terre

La légalité de cette intervention, au regard du droit international, a cependant été questionnée. Pour la justifier, certains invoquent le chapitre VII de la Charte des Nations unies soulignant le "droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un membre des Nations unies est l'objet d'une agression armée"<sup>14</sup>. D'autres citent la résolution 2085 du Conseil de sécurité, adoptée à l'unanimité le 20 décembre 2012<sup>15</sup>, qui "demande aux États membres, y compris ceux de la région du Sahel, de fournir des contingents à la MISMA pour lui donner les moyens de s'acquitter de son mandat" (§13)<sup>16</sup>. Toutefois, l'on ne peut manquer de remarquer que la France a initialement agi en bilatéral et donc en dehors du cadre de la MISMA<sup>17</sup>. En outre, elle a répondu à la demande du Président malien dont la légalité peut être mise en question. En effet, la constitutionnalité de l'accord-cadre du 6 avril 2012 selon lequel s'organise la vie politique malienne depuis dix mois est questionnable puisqu'il s'agit d'un accord signé entre une organisation régionale et une junta arrivée au pouvoir par un coup d'État, et dont on ignore la valeur juridique. La remise en cause de cette légalité ne peut manquer de rejaillir sur le Président par intérim.

En dépit de ces considérations, il n'en demeure pas moins que l'Opération Serval s'avère très rapidement victorieuse sur le plan tactique : les groupes armés islamistes sont mis en déroute et n'hypothèquent plus l'avenir des autorités de transition. Plus encore, en mars, l'un des leaders les plus charismatiques d'AQMI, Abu Zeid, trouve la mort dans des affrontements



qui l'opposaient aux forces tchadiennes – venues en renfort de l'opération française et des troupes maliennes –, et de nombreux combattants ont fui laissant derrière eux leurs caches d'équipements et de matériels : la désorganisation des groupes est donc une réalité. Cependant, la prise d'otages sur le site gazier de Tiguentourine (Algérie) et les attaques terroristes contre la mine d'uranium d'Areva à Arlit et contre une caserne militaire à Agadez (Niger) révèlent rapidement les limites de cette intervention et la capacité de résilience et d'adaptation des groupes armés à leur environnement mouvant. Chasser les islamistes de Gao, Kidal et Tombouctou à grands renforts de bombardements aériens peut en effet ne prendre que "quelques semaines". En revanche, il est bien plus complexe de s'assurer que les combattants ne se reconstituent pas dans des pays voisins, où des autorités conciliantes se montrent disposées à les accueillir<sup>18</sup> et où des groupes extrémistes violents sont prêts à leur apporter un soutien idéologique et les moyens de se reconstituer<sup>19</sup>. Le succès stratégique de cette intervention ne pourra donc être évalué que sur un temps long.

### **Nouveau calendrier et nouveaux objectifs pour les missions internationales**

Si cette nouvelle rupture du front ébranle une fois de plus sérieusement l'armée malienne, elle bouscule également les calendriers internationaux de déploiement des différentes missions prévues.

La mission de l'UE, EUTM Mali, voit s'accélérer les décisions politiques et les préparatifs, au point que dès le mois de février le Conseil de l'UE valide son lancement et son déploiement. Mais surtout les objectifs ne sont plus les mêmes puisqu'il s'agit désormais de former en quinze mois les FAMa, non plus en vue d'une reconquête du territoire mais en vue de les préparer à contrer une hypothétique nouvelle offensive des islamistes, lorsque les militaires français se seront retirés du Nord. Le premier bataillon "Waraba" dont la formation a commencé début avril, est déployé dans le Nord dès la fin de sa formation au mois de juin<sup>20</sup>.



Logo EUTM Mali

L'offensive des groupes armés, suivie du déclenchement de l'Opération Serval, précipite également l'arrivée des bataillons ouest-africains dont le CSNU a demandé qu'ils soient "déployés rapidement" face à la "sérieuse détérioration de la situation"<sup>21</sup>. Les effectifs de la MISMA sont chargés essentiellement de la stabilisation et de la sécurisation du centre et du nord du Mali, tandis que près de 2 000 soldats tchadiens et des bataillons maliens accompagnent les 4 000 soldats français jusque dans les massifs de l'Adrar des Ifoghas au nord-est du pays. Dès le 17 janvier, les premières unités de la MISMA sont arrivées au Mali et les effectifs militaires déployés après six mois sont au nombre de plus de 6 000. Toutefois, les difficultés rencontrées sont nombreuses : parmi elles, le transport des troupes, leur équipement, leur ravitaillement en eau, en carburant et en vivres.

### **La relève par les Nations unies**

C'est pourquoi, à la demande du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, les chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO adoptent, le 28 février, le concept opérationnel "révisé" de la MISMA. Concrètement, cet ajustement permet d'augmenter les effectifs de la mission – et d'intégrer les éléments tchadiens – et d'obtenir un soutien logistique de l'ONU dans le budget des opérations de maintien de la paix (OMP). Car l'enjeu financier est bel et bien présent : les dépenses opérationnelles d'une mission de maintien de la paix de l'ONU (frais de transport, services logistiques, dépenses de personnel, etc.) incombent au budget de l'ONU. De même, si chaque pays fournisseur de soldats avance leurs salaires, il est remboursé par l'ONU sur la base d'un taux standard (environ 1030 dollars par soldat et par mois)<sup>22</sup>. Enfin, la gestion par l'ONU d'une mission d'OMP semble un gage d'efficacité et de simplicité face aux rivalités déjà existantes entre la CEDEAO et l'UA. La France demande elle aussi très rapidement, dès février, au CSNU de considérer l'envoi de Casques bleus au Mali. Outre l'aspect financier évident, Paris est mue par une volonté de ne pas occuper trop longtemps le terrain dans une ancienne colonie, sous peine de voir retomber l'enthousiasme



du peuple malien ou de servir la cause des groupes islamistes et d'entraîner une mobilisation de nouvelles recrues séduites par les thèmes de la lutte contre l'ancienne puissance coloniale et, plus largement, de la lutte contre l'Occident.

La très attendue résolution des Nations-Unies transformant la MISMA en une "Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali" (MINUSMA) est adoptée à l'unanimité par le Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) le 25 avril 2013. Plus concrètement, la résolution 2100 prévoit le déploiement pour douze mois d'une mission de maintien de la paix au Mali dès le 1<sup>er</sup> juillet 2013<sup>23</sup>. 12 600 hommes, provenant des forces de défense et de police des États membres de l'ONU, ont pour mandat la stabilisation et le retour à la sécurité, le redéploiement de l'autorité de l'État sur l'ensemble du territoire, l'accompagnement de la transition politique afin de garantir le retour à l'ordre constitutionnel et la gouvernance démocratique. Les Casques bleus auront le droit d' "employer tous les moyens nécessaires", y compris la force donc, dans des domaines bien précis : la stabilisation des grandes villes et notamment au Nord, pour écarter les menaces et y empêcher le retour d'éléments armés ; la réinstallation de l'administration sur l'ensemble du territoire ; la protection des civils, du personnel onusien et du patrimoine historique ; l'instauration des conditions sécuritaires nécessaires à l'acheminement de l'aide humanitaire ; et la poursuite de personnes responsables de crimes de guerre ou crimes contre l'humanité. En cas de menace grave et imminente et sur demande du Secrétaire général des Nations unies, les troupes françaises sont autorisées à "intervenir en soutien de la Mission" et à "employer tous moyens nécessaires" pour appuyer la MINUSMA. Fin 2013, il ne devrait rester au Mali qu'une force française de réaction rapide d'un millier hommes.

24

À l'été 2013, l'Opération Serval a permis de chasser les groupes armés islamistes du nord du Mali, de les désorganiser et de les affaiblir. Surpris, ils ont souvent fui, abandonnant cache d'armes et matériels. Toutefois, de l'aveu même du général de Saint-Quentin commandant les opérations, le Mali, à la veille de l'élection présidentielle fin juillet, "n'est pas complètement stabilisé"<sup>24</sup>.

### Une course aux élections...trop rapide ?

Une fois éloignée la menace des groupes islamistes pesant sur les institutions de Bamako, la pression internationale s'accroît sur les autorités transitoires

maliennes pour qu'elles achèvent la transition politique et s'engagent dans un processus de dialogue en vue de répondre aux demandes de la population malienne dans son ensemble. Le 29 janvier, le Parlement malien adopte finalement une feuille de route pour la transition dont les priorités portent sur la libération du Nord (et l'ouverture des négociations avec les groupes armés), l'organisation d'élections générales, transparentes et crédibles, le rapatriement des réfugiés, le retour de l'administration et la lutte contre les exactions. Le 6 mars, le Conseil des ministres crée une Commission de dialogue et de réconciliation (CDR) afin de relancer le dialogue entre les différentes composantes de la société malienne, entre les forces politiques et sociales concernées, et afin de recenser les cas de violations des droits de l'Homme. Toutefois, le mode de nomination des membres de la Commission par le Président par intérim<sup>25</sup>, et sa composition jugée par certains non représentative<sup>26</sup>, risquent de décrédibiliser rapidement le processus et la CDR de souffrir d'une absence de soutien populaire.

Malgré tout, lors de la Conférence des donateurs, qui se déroule à Bruxelles en mai, le président par intérim Dioncounda Traoré annonce que l'élection présidentielle aura lieu le 28 juillet, soit trois semaines plus tard que la date initialement prévue (le 7 juillet). S'il est certain que la transition n'a déjà que trop duré<sup>27</sup>, l'organisation d'élections dans un délai de préparation court sous la pression de certains pays, à commencer par la France, laisse sceptique. En effet, en fixant ce calendrier électoral, c'est la volonté internationale qui s'est imposée et non celle des Maliens. Ne pas mettre en avant leurs priorités c'est en quelque sorte les déposséder de leur transition : si les Maliens sont favorables à la tenue d'élections, ils souhaitent surtout le succès de celles-ci et non une exacerbation de toutes sortes de tensions qui découleraient de leur échec. Même repoussée du 7 au 28 juillet, l'élection présidentielle semblait se heurter à plusieurs écueils insurmontables<sup>28</sup> : la fabrication de millions de cartes d'électeurs biométriques en quelques semaines à peine et leur distribution chaotique ; le déroulement du scrutin sur l'ensemble du territoire ; le risque d'attentats ; la difficulté pour un grand nombre de déplacés internes et de réfugiés dans les pays voisins à se faire recenser et à recevoir leurs cartes d'électeurs ; une campagne marquée par l'abandon d'un des candidats défiant face à "un processus électoral bâclé, conduit dans l'autisme"<sup>29</sup> ; le déroulement du scrutin pendant la saison des pluies et le ramadan, etc.

Pour assurer le bon déroulement du scrutin, des négociations sont entreprises avec le MNLA : en effet, la question de la ville de Kidal est au cœur des tensions depuis le début de l'intervention française. Occupée par





le MNLA depuis la reconquête du nord du pays, la ville reste hors du contrôle de Bamako. L'exigence du MNLA porte sur le retrait des forces armées maliennes de la zone nord du Mali appelée "Azawad" et le repositionnement de ses troupes conjointement avec celles de la MINUSMA, en vue de sécuriser le processus électoral. Des négociations ont lieu sous médiation burkinabée. Le processus se déroule en plusieurs phases. D'abord, un protocole d'accord entre le MNLA et le Haut Conseil pour l'Unité de l'Azawad (HCUA) a été conclu<sup>30</sup> et a donné naissance à la Commission de négociation de l'Azawad. Ensuite, cette Commission a remis à la médiation un accord-cadre dans lequel elle demande des engagements sincères de Bamako (arrêt des pillages et exactions, retrait des forces de défense et de sécurité de l'Azawad, etc.) avant de démarrer toute négociation. Puis, il y a un engagement des autorités de Bamako et de la Commission de négociation pour négocier sur la base des principes suivants : respect de l'intégrité territoriale, unité nationale, souveraineté nationale et laïcité de la république. Cependant, sur le terrain, au nord du Mali, chacun veut "montrer les muscles" et affaiblir l'autre en vue des négociations, provoquant une semaine de fortes tensions au début du mois de juin avec une marche de l'armée vers Kidal jusqu'à Anefis et de violents affrontements avec le MNLA.

Les tractations aboutissent finalement à un accord intérimaire dit "Accord de Ouagadougou" le 18 juin<sup>31</sup>. Le texte prévoit la tenue des élections dans la région de Kidal, le redéploiement de l'administration et le retour progressif des forces de défense et de sécurité dans la région de Kidal et dans la ville même. Quant aux groupes armés signataires, ils seront d'abord cantonnés dans leurs casernes avant d'être désarmés, après la signature d'un accord définitif. En attendant, les prisonniers sont libérés et les poursuites judiciaires engagées contre les membres des groupes armés signataires de l'accord sont suspendues<sup>32</sup>. Cette entente temporaire sera suivie d'un accord inclusif définitif, destiné à résoudre la crise, après l'élection d'un président et la mise en place d'un gouvernement<sup>33</sup>.

## Une élection présidentielle attendue et... réussie !

La levée de l'état d'urgence<sup>34</sup> début juillet permet de lancer la campagne électorale qui, pendant près de trois semaines bat son plein, courts délais oblige, sur les thèmes de la crise politique et sécuritaire et de la réconciliation nationale. C'est dans le calme que l'ensemble des candidats a pu organiser des meetings, s'exprimer à la télévision nationale selon un temps de parole identique ainsi que sur les ondes radiophoniques, sillonner l'ensemble du territoire et aller à la

rencontre de ses concitoyens. Toutefois, les restrictions imposées par la religion musulmane pendant le mois du ramadan ont quelque peu terni la campagne.

Le premier tour de l'élection présidentielle malienne a bien eu lieu le dimanche 28 juillet et, fait surprenant, sans aucun incident majeur à déplorer. Le taux de participation a atteint un niveau record avec 48,98% de la population électorale, révélant ainsi la mobilisation très forte de la population malienne – dans un pays dont le taux de participation est très souvent inférieur à 35% des votants. Il n'en allait toutefois pas de même pour les trois régions du Nord, surtout pour celle de Kidal où quelques manifestants se sont réunis en marge du scrutin pour réclamer l'indépendance de l'"Azawad" et où les habitants ont largement ignoré les bureaux de vote. Même constat dans les camps de réfugiés où plusieurs milliers de Maliens n'ont pas voulu aller voter et ne s'étaient donc pas fait recenser ou n'ont pas pu se prononcer faute d'avoir reçu leur carte d'électeurs...envoyée dans leur localité d'origine au Mali ! La communauté malienne de France (300 000 personnes) s'est elle aussi trouvée flouée en rencontrant parfois porte close devant les bureaux de vote où elle devait se rendre. Sur le plan logistique, le constat de l'organisation pour l'appui au processus électoral au Mali (APEM) est plutôt positif puisqu'il semblerait que l'ensemble des bureaux de vote ait été pourvu des moyens nécessaires au bon déroulement du scrutin. Sur le plan sécuritaire, les soldats de la MINUSMA ont assuré la sécurité dans la région de Kidal, en procédant notamment à une fouille systématique de chaque électeur, tout en étant soutenus par les forces françaises de Serval.



Contrôle d'un électeur par un soldat de la MINUSMA à l'entrée d'un bureau de vote à Kidal - © MINUSMA/ Blagoje Grujic

Le premier tour a vu la victoire d'Ibrahim Boubacar Keita, dit IBK, et de Soumaïla Cissé, l'homme de poigne contre le technocrate. Le premier a déjà une longue carrière politique sur le plan national : il a été Premier



ministre sous la présidence de Alpha Oumar Konaré, l'un des candidats s'opposant à ATT à la présidentielle de 2002 et 2007 et l'ancien président de l'Assemblée nationale. Après avoir dénoncé le coup d'État du 22 mars 2012, il rejoint avec son mouvement – le Rassemblement pour le Mali – le Front uni pour la sauvegarde de la démocratie et de la République (FDR), rassemblant près de 40 partis opposés au coup d'État du capitaine Sanogo. Cependant, il prend par la suite ses distances et adopte une attitude ambiguë envers la junte, dont il reçoit d'ailleurs le soutien pour ce premier tour. Quant au second candidat, il a fait une carrière au sein des institutions politiques maliennes comme ministre sous Alpha Oumar Konaré, ainsi qu'au sein des institutions économiques africaines en tant que président de la Commission de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Comme président du parti Union pour la République et la démocratie, il a également rejoint le front anti-putschiste du FDR. D'un côté donc, un homme à poigne décidé à mettre un terme aux humiliations subies par le pays, qui n'a pas hésité à prendre ses distances avec le front anti-putschiste, et qui se voit soutenu par le mouvement Sabati 2012 – que l'on soupçonne d'être le "bras politique" du Haut Conseil islamique du Mali – dont le Conseil exécutif est dirigé par un imam qui s'est déclaré favorable à un État islamique au Mali<sup>35</sup>. De l'autre, un technocrate à la tête de la deuxième force politique du pays, qui a obtenu le soutien pour le second tour de toutes les forces politiques – qui jusque-là présentaient leur propre candidat – réunies dans le front anti-putschiste laïc. Si l'irruption de la religion dans ce scrutin et donc dans le jeu politique peut avoir un certain poids, elle n'en demeure pas moins inquiétante pour l'avenir du pays et de sa Constitution laïque.

par son adversaire, qui n'a récolté qu'un peu plus de 22% des voix.



IBK et Soumaila Cissé - © Pierre René-Worms/RFI

On le savait, l'élection présidentielle malienne serait une élection imparfaite et elle l'a été. Mais peut-être faut-il reconnaître qu'elle s'est déroulée mieux que prévue, avec notamment une affluence inespérée, et donc dans des conditions "acceptables" pour reconnaître la validité des résultats, comme l'indique le chef de la mission d'observation électorale de l'UE, le député européen Louis Michel<sup>36</sup>. Les frustrations resteront néanmoins pour tout Malien qui se sera trouvé dans un camp de réfugiés dans les pays voisins, qui a atteint l'âge de voter pendant ces trois dernières années<sup>37</sup>, ou qui n'a pu trouver son bureau de vote. D'autres élections suivront, les législatives qui, si elles se déroulent à l'automne, laisseront le temps à chacun de recevoir les outils et informations nécessaires à la bonne réalisation de son devoir de citoyen.

## Défis à venir

Le nouveau président aura à gérer une enveloppe de 3,2 milliards d'euros – somme accordée à l'occasion de la Conférence des donateurs à Bruxelles en mai dernier. Outre la satisfaction des besoins de base (sécurité des personnes, des biens, du bétail et des commerces, sécurité alimentaire, structures de soin) qui appelle des réponses immédiates, l'après-présidentielle devra s'atteler aux questions de la représentation et de la modalité de participation des différentes ethnies au fonctionnement du pays et à celle du processus de justice transitionnelle impliquant vérité et réconciliation. Reste aux autorités à mettre à profit la présence internationale (Opération Serval, EUTM Mali et MINUSMA) chargée des aspects sécuritaires<sup>38</sup> – lutte contre le terrorisme et chasse aux groupes islamistes, formation des forces de défense, stabilisation



et sécurisation – pour se concentrer sur la résolution des problèmes de fond historiques, politiques, sociaux et économiques.

Pourquoi, après l'élection présidentielle, ne pas remettre à l'ordre du jour les Assises Nationales, "cadre de concertation" décidé par les autorités de transition maliennes tel que demandé lors du sommet de la CE-DEAO du 3 mai 2012 ? Celles-ci pourraient permettre aux partis politiques, aux organisations de la société civile et aux représentants des différentes communautés, non seulement d'exprimer leurs attentes vis-à-vis des nouvelles autorités mais surtout d'exprimer leurs souhaits quant au système politique qu'ils veulent voir mis en place au Mali.

Car c'est aux Maliens de le définir et non à la Communauté internationale – même détentrice des cordons de la bourse – d'imposer un modèle ou plutôt d'exporter le modèle de la démocratie à l'occidentale : "la nation a commencé en 1960 avec le tracé des frontières, elle n'existait pas avant [...] C'est à nous de construire la nation [...] c'est à nous de réfléchir à ce que l'on veut, à réfléchir pour allier les différentes coutumes, cultures, langues, savoir ce que nous sommes et où nous voulons parvenir" affirme un membre du Conseil Économique, Social et Culturel du Mali<sup>39</sup>.

Dans un second temps, la convocation d'élections pour élire une Assemblée constituante pourrait être envisagée, le temps de rédiger une Constitution réaffirmant certains principes intangibles – intégrité territoriale du Mali, laïcité de l'État et système républicain – organisant le fonctionnement de l'État. Au besoin, en créant de nouveaux échelons administratifs (rétablissement de l'échelon du canton par exemple)<sup>40</sup>, de nouvelles instances de représentation et en instaurant d'autres modes de scrutin (prise en compte de la densité de population par exemple). Enfin, des élections législatives pourraient alors être organisées afin d'élire les représentants du peuple malien.

En parallèle et avant d'élire les représentants nationaux et locaux, il importe de restaurer le dialogue entre les gens, au sein même d'une communauté, entre communautés, entre habitants du nord et du sud, car aujourd'hui "personne n'a confiance en personne"<sup>41</sup>. D'où l'importance de mener un dialogue inclusif de fond, à l'instar des initiatives du Centre pour le Dialogue Humanitaire qui, en rassemblant des Maliens aux profils et milieux différents, d'une même région ou d'un même cercle, leur permet de s'exprimer sur leurs vécus face à la crise, leurs souffrances, leurs perceptions sur les origines de la crise et ses acteurs, leurs rancœurs et leurs attentes. "Rétablir les liens

sociaux entre les communautés et les inclure dans un processus sur la gouvernance future au nord Mali", tels sont les objectifs de cette démarche<sup>42</sup>.

Peut-être aussi "mettre un point final"<sup>43</sup> aux frustrations et mécontentements qui depuis trop longtemps sont à l'origine des rébellions ou coups d'État que connaît le pays. Établir la vérité historique, les responsabilités et motivations de chacun est une exigence très forte parmi les populations du nord, mais également du sud, et surtout une étape obligatoire pour avancer sur le chemin de la réconciliation nationale. Boubacar Bah, maire de la commune V de Bamako évoque le processus sud-africain sans vouloir le copier<sup>44</sup> : la voie d'une "amnistie" est peut-être le prix à payer pour que les communautés puissent "tourner la page", vivre dans un sentiment de sécurité partagé et construire ensemble l'avenir politique du pays. Mais cette solution ne satisfera pas l'ensemble de la population si elle n'inclut pas une recherche de la vérité sur les exactions commises, tout en déterminant les responsabilités individuelles et collectives, de manière à répondre aux besoins de compréhension exprimés par différents groupes de Maliens réfugiés dans les pays voisins<sup>45</sup>. C'est avec ces objectifs que la Commission Dialogue et Réconciliation a effectué une visite de quelques jours dans plusieurs villes du nord du Mali (Tombouctou, Kidal et Gao notamment) afin de rencontrer et échanger avec les habitants et leurs autorités. Le président a lui-même reconnu les défis de la mission qui lui est confiée "À la façon, dont on a vu les gens réagir, on s'est rendu compte que l'attente est très forte. L'attente est très forte, ça veut dire que nous avons un véritable challenge"<sup>46</sup>.

Bien entendu, ces discussions s'inscrivent dans le temps long de la recherche d'une réconciliation, impliquant d'interroger le passé, d'identifier les responsabilités des uns et des autres mais aussi imaginer l'avenir ensemble. À l'instar du Forum des collectivités locales qui, en novembre 2012, s'est voulu une force de propositions sur les questions de décentralisation et un moyen de "repositionner les pouvoirs locaux comme acteurs de premier plan dans la résolution de la crise"<sup>47</sup>. Car, dans un État où les distances sont longues et la capitale parfois très éloignée des grandes villes du pays, les élus et fonctionnaires de proximité sont de véritables représentants et relais de l'administration centrale et des instruments de mesure du pouls du pays. À travers eux, passent notamment les fonds de l'État ou des bailleurs, les projets et les politiques voulus par le gouvernement central, les doléances des populations ainsi que les évaluations des programmes et projets mis en place. C'est également au niveau du pouvoir local que les rancœurs sont sus-



ceptibles de donner lieu à un système reposant sur les alliances, le népotisme et autres pratiques qui ont conduit le Mali à la situation de 2012. D'où l'importance à accorder, d'une part, à la bonne préparation des prochaines échéances électorales et, d'autre part, au dialogue intra et intercommunautaire.

## Noten

1. Bélangère Rouppert, diplômée en relations internationales de l'Institut d'Études Politiques de Paris et auditrice "Jeunes" de l'Institut des Hautes Études de la Défense Nationale (IHEDN), est chargée de recherches au Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité (GRIP). Ses travaux portent sur les questions stratégiques et de défense, en Afrique de l'Ouest et au Sahel entre autres. Elle suit plus particulièrement depuis deux ans la Stratégie de l'UE pour le Sahel et la crise malienne depuis ses débuts. Une autre partie de ses recherches concerne les thématiques de désarmement et de non-prolifération des armes de destruction massive.
2. Région saharienne plus vaste que la France qui recouvre désigne les trois gouvernorats du Nord-Mali que sont Tombouctou, Gao et Kidal. Zone d'habitation historique des Touaregs, cela signifie dans la langue tamasheq "le territoire de transhumance".
3. Début février, c'est l'échec des discussions à Alger entre le gouvernement malien et l'Alliance démocratique du 23 mai, une alliance d'anciens rebelles touaregs qui ont déposé les armes.
4. AMMOUR, Laurence Aïda, "L'Algérie et les crises régionales : entre velléités hégémoniques et repli sur soi" in ROUPPERT, Bélangère (coord.), Sahel : Éclairer le passé pour mieux dessiner l'avenir, Éditions du GRIP, à paraître en septembre 2013.
5. "Mali: les principaux partis réclament la démission du Premier ministre", *Le Point*, 25 juillet 2012.
6. Voir en 2012 : déclarations à la presse du Président du CSNU du 22 mars, 9 avril, 18 juin, 10 août ; déclaration du Président du CSNU du 26 mars, Résolutions du CSNU 2056 du 5 juillet, 2071 du 12 octobre et 2085 du 20 décembre ; déclaration de la Haute représentante de l'UE du 22 mars et du 23 avril ; conclusion du Conseil Affaires étrangères de l'UE du 23 juillet ; décision et déclaration de l'Assemblée de l'UA des 15 et 16 juillet ; déclaration de la Commission de la CEDEAO du 6 avril ; Com-

muniqué de Président de la CEDEAO du 6 avril ; et déclaration de la CEDEAO du 21 août.

7. *European Union Training Mission*. Voir Rouppert, Bélangère. "EUTM Mali : une mission déployée dans l'urgence dans le cadre d'un conflit ouvert", Note d'analyse du GRIP, 19 avril 2013.
8. "Le Mali demande à l'ONU une intervention militaire internationale", *Le Monde*, 24 septembre 2012.
9. "Mali : de la sécession à l'autodétermination, la nouvelle stratégie du MNLA", *RFI*, 10 octobre 2012.
10. "Situation au Mali", UNHCR, Haut-Commissariat aux réfugiés des Nations unies. <mailto:http://www.unhcr.fr/50c5bc1db.html>
11. "Mali : pourquoi les jihadistes ont-ils attaqué Kona ?", *Jeune Afrique*, 14 janvier 2013.
12. "François Hollande : 'la France répondra à la demande d'aide des autorités maliennes'", *RFI*, 11 janvier 2013.
13. ROUPPERT, Bélangère, "L'étonnant consensus autour de l'intervention française au Mali", Note d'Analyse du GRIP, 15 janvier 2013, Bruxelles. <http://www.grip.org/fr/node/780>
14. "Mali : de l'intervention militaire française à la reconstruction de l'État", GRIP, 1 mars 2013 : <http://www.grip.org/fr/node/823>
15. Voir "Monitoring de la stabilité régionale dans le bassin sahélien et en Afrique de l'Ouest", GRIP, 5 février 2012 : <http://grip.org/fr/node/792>
16. "L'intervention militaire française au Mali et la légalité : brève analyse au regard des ordres juridiques international et nationaux.", *Afrohistorama*, 6 mars 2013.
17. Ibidem.
18. Le Burkina Faso fait figure de terre d'accueil des opposants, parmi lesquels le chef de file du MUJAO et les leaders du MNLA.
19. On pense ici au groupe Boko Haram au Nigeria ou aux milices en Libye.
20. Voir ROUPPERT, Bélangère, "EUTM Mali : une mission déployée dans l'urgence dans un contexte



- de conflit ouvert”, Note du GRIP, 19 avril 2013 : <http://www.grip.org/fr/node/870>
21. Déclaration à la presse du CSNU sur le Mali, 10 janvier 2013.
  22. Voir “Financer les opérations” sur le site des Nations unies consacré au maintien de la paix <http://www.un.org/fr/peacekeeping/operations/financing.shtml>
  23. Ce déploiement était conditionné à une situation sécuritaire propice.
  24. “Le Mali “pas complètement stabilisé”, pour le chef de l’opération militaire française”, *Le Monde*, 21 juillet 2013.
  25. “Commission Dialogue et Réconciliation : le Coren exige sa recomposition”, *Maliactu*, 15 avril 2013.
  26. “Colère des BELLAS contre la CDR : ‘Si les gens sont sincères, ils doivent démissionner’”, *Malijet*, 18 avril 2013.
  27. Rappelons que selon la Constitution malienne, les élections auraient dû se dérouler dans un délai maximum de 40 jours après le début de vacance du pouvoir mais que l’accord-cadre du 6 avril 2012 a prolongé le mandat des députés jusqu’à la fin de la transition.
  28. Voir Bérangère Rouppert, “Rendre l’avenir du Mali aux Maliens”, Note du GRIP, 4 juin 2013 : <http://www.grip.org/fr/node/912>
  29. “Présidentielle : Tiébilé Dramé se retire de la course”, *Le Républicain*, 18 juillet 2013.
  30. Le protocole a été conclu sur la base des principes suivants : cessez-le-feu avec Bamako sous l’égide de la communauté internationale ; une résolution de l’ONU leur garantissant le retrait de l’armée malienne du territoire de l’Azawad ; la reconnaissance d’un statut juridique spécifique à cette région ; le droit à l’autodétermination du peuple de l’Azawad ; libération de tous les “Azawadiens” détenus par les autorités maliennes ; l’union des efforts pour la sécurisation et la lutte contre le narcterrorisme dans le nord du Mali.
  31. “Accord de Ouagadougou (texte intégral)”, *Mali Actualités* : <http://maliactu.net/accords-de-ouagadougou-texte-integral/>
  32. Sauf pour ce qui concerne les crimes de guerre, crimes contre l’humanité, violences sexuelles et autres violations du droit international humanitaire et des droits de l’Homme.
  33. Les modalités techniques d’application de l’accord intérimaire seront décidées par une commission mixte (membres de la CEDEAO, de l’Union Africaine, des forces de défense et de sécurité maliennes, de Serval, des groupes signataires etc.) et la mise en œuvre de ces engagements sera contrôlée et évaluée par un comité de suivi et d’évaluation présidé par Romano Prodi, envoyé spécial du Secrétaire général des Nations unies pour le Sahel.
  34. Il a été reconduit pour la troisième fois par un Conseil extraordinaire des ministres début juin.
  35. “Au Mali, les wahhabites de Sabati veulent peser sur la présidentielle”, *Le Monde*, 27 juillet 2013.
  36. “Présidentielle au Mali : l’UE donne sa bénédiction”, *Le Point*, 26 juillet 2013.
  37. Tous les jeunes âgés de 18 et 19 ans ne sont pas repris dans le fichier des électeurs établi sur base du recensement de 2010.
  38. Lutte contre le terrorisme et chasse aux groupes islamistes pour la force française, formation des forces de défense pour la mission européenne voire des forces de sécurité si la mission EUCAP Sahel Mali voit le jour, stabilisation, sécurisation, formation des forces de police pour la force onusienne.
  39. “Quelle nouvelle gouvernance au Mali ?”, Colloque organisé par le Centre pour le Dialogue Humanitaire, Assemblée nationale, Paris, 16 mai 2013.
  40. Ibidem.
  41. Ibidem.
  42. Ibidem.
  43. Interview de Boubacar Bah in ‘Le Mali pourra-t-il faire l’économie d’une commission Vérité et Réconciliation’, *RFI*, 20 mai 2013.
  44. Interview de Boubacar Bah.
  45. Film portant sur les ateliers de discussion organisé par le Centre pour le Dialogue Humanitaire. Projeté lors du Colloque déjà cité.
  46. “Le président de la Commission dialogue et réconciliation dans le nord du Mali”, *RFI*, 18 juillet 2013.
  47. “Quelle nouvelle gouvernance au Mali ?”, *op.cit.*



## Drones: een debat met vele dimensies

Marleen Vander Straten<sup>1</sup>



Militairen met een drone - © Uriel Sinai/Getty Images

De laatste jaren komen *drones* of onbemande luchtvaartuigen vaak ter sprake in de media. Ook via andere kanalen is dit onderwerp vaak aangesneden. De berichtgeving gaat meestal dan nog over de gewapende variant van deze 'nieuwe' technologie. Maar het debat over dit fenomeen is veel ruimer. Er is een verwevenheid van allerhande aspecten. Dit artikel beoogt daarom een breed kader te schetsen rond de problematiek die de technologie van onbemande luchtvaartuigen met zich meebrengt.

We vertrekken van de verschillende contexten waarin onbemande vliegtuigjes worden gebruikt. Hierbij wordt ingegaan op een aantal actuele probleemsituaties alsook op het gebrek aan een algemeen rechtskundig kader. De ethische dimensie van het gebruik van onbemande luchtvaartvliegtuigen komt aan bod en er wordt gekeken naar de rol en de reacties van de Verenigde Naties (VN) met betrekking tot deze problematiek.

### Het gebruik van drones voor civiele doeleinden

Wanneer onbemande luchtvaartuigjes in de media aan bod komen is dit vaak in een negatieve context. Maar niet alle *drones* dragen dodelijk vuurkracht. De overgrote meerderheid van de *drones* die in omloop zijn worden immers gebruikt voor civiele doeleinden. Je kan zelf, als particulier, online gaan en je eigenste

onbemand vliegtuigje aanschaffen. Die heb je al voor een paar honderd euro en ze zijn uitgerust met een camera, een microfoon of andere sensoren. Met een afstandsbediening bestuur je je luchtvaartuigje net als een elektrisch speelgoedautootje. De reikwijdte van je eigenste *drone* kan gaan van een tiental tot enkele honderden meters ver. Deze zaken dienen niet alleen voor vermaak, maar worden bijvoorbeeld ook ingezet door boeren om hun grazende kuddes terug te vinden of hun velden te besproeien met pesticiden.

Ook wetenschappers gebruiken onbemande luchtvaartuigjes om een landschap in kaart te brengen of een moeilijk bereikbaar fenomeen te observeren. Vaak blijkt het onderzoek van geografen, biologen, ingenieurs,... er flink op vooruit te gaan dankzij de inzet van *drones*. Tenslotte maken ook lokale politiediensten en grensbewakers tegenwoordig gebruik van deze technologie voor bewaking en observatie.

Maar bij het gebruik van onbemande vliegtuigjes voor civiele doeleinden dient zich reeds een eerste probleem aan. Iedereen kan zich via het wereldwijde web een *drone* aanschaffen. Daar is op zich niets verkeerd mee, zij het dat dit ook tot misbruik kan leiden. Wat, bijvoorbeeld, indien iemand zo'n onbemand vliegtuigje gebruikt om over de haag te vliegen en de burens te bespieden? *Drones* kunnen in zo'n gevallen de privacy ernstig schenden en er is dus misschien een aangepaste privacywetgeving nodig om zulke misbruiken tegen te gaan.

Een tweede probleem dat naar voren komt, heeft te maken met de burgerluchtvaart. Een grote proliferatie van *drones* onder de bevolking vergroot ook de kans dat deze onbemande vliegtuigjes het luchtverkeer verstoren of zelfs ongelukken veroorzaken in de burgerluchtvaart. Zeker als de reikwijdte gaat toenemen. Het civiele gebruik van *drones* creëert dus een aantal vra-



gen waarvoor de wetgever en de politici antwoorden moeten vinden.

## Het gebruik van drones voor militaire doeleinden

Onbemande luchtvaartuigen zijn een onderdeel van moderne legers. Ze worden onder andere ingezet voor het verzamelen van informatie over vijandige gebieden. Eén van de voordelen van zo'n onbemande vliegtuigen is dat je het leven van een piloot niet moet riskeren door hem te laten vliegen over vijandig gebied. Daarenboven kunnen *drones* langer in de lucht blijven dan bemande vliegtuigen, kunnen ze grotere afstanden afleggen en wordt de kostprijs van verkenningsmissies danig naar beneden gehaald.

Naast de hierboven vermelde relatief onschadelijke *drones* zijn er ook onbemande vliegtuigen met een vernietigingscapaciteit. Deze luchtvaartuigen zijn meestal uitgerust met een raketsysteem. Bekende voorbeelden zijn de *MQ-1 Predator*, de *MQ-9 Reaper* en de *Elbit Hermes 450*. Deze modellen worden niet enkel door het Amerikaanse leger gebruikt; vele andere landen, zoals Israël, Botswana, India, Turkije, Italië, .... beschikken eveneens over zulke *combat* of *killer drones*. De laatste jaren worden *drones* vaak ingezet bij gewapende conflicten. Een bekend voorbeeld hiervan is de oorlog in 2006 in Libanon waarbij Israëlische troepen vooral de strijd aangingen met paramilitaire groeperingen van *Hezbollah*.

In tegenstelling tot populaire opinie is het gebruik van onbemande luchtvaartuigen door het leger geen recent fenomeen. Al enkele decennia beschikt men over deze technologie. In de jaren zestig werden helikopter-*drones* door de Amerikaanse marine uitgerust met een torpedo-lanceringsysteem als verdediging tegen Sovjet onderzeeërs. Ook was er een project voor het aflijden van luchtafweergeschut. Toen deze technologie achterhaald was, werden *drones* voor het eerst ingezet in verkenningsmissies. Maar pas vanaf de jaren negentig werden onbemande luchtvaartuigen echt actief gebruikt voor patrouilles en andere verkenningsmissies in vijandig gebied. Vanaf dan voerden *drones* ook initiële bombardementen uit om zo de risico's voor een verdere aanval te minimaliseren. De stap van defensief naar offensief gebruik was gezet.

Op het eerste zicht pleit er veel voor het gebruik van onbemande luchtvaartuigen in gewapende conflicten. Men riskeert geen mensenlevens want het besturen van een *drone* gebeurt vanuit een controlekamer. De kostprijs is ook lager dan wanneer men een observe-

rings- of gevechtsvliegtuig zou inzetten. Men kan ook preciezer aanvallen waardoor nevenschade wordt geminimaliseerd. Maar zoals blijkt uit recente publicaties is niet iedereen het eens met deze zienswijze. Men verwijst hierbij vaak naar het internationaal humanitair recht of oorlogsrecht (*ius in bello*). In de Geneefse conventies is er sprake van de dwingende principes van onderscheid en proportionaliteit die dienen te worden gerespecteerd in elk gewapend conflict en die tot doel hebben het aantal burgerslachtoffers tot een minimum te beperken.<sup>2</sup> Deze beginselen zijn van kracht zowel in gewapende conflicten tussen staten, als in niet-internationale conflicten (waarbij er dus conflict is met een georganiseerde, niet-statelijke actor).

Sommigen beweren dat men door het gebruik van *killer drones* op meer precieze wijze een doelwit kan uitschakelen en dat men de neveneffecten van een aanval aldus kan minimaliseren. Het gebruik van *drones* zou volgens hen het principe van proportionaliteit ten goede komen. Maar anderen, daarentegen, zijn van mening dat men - door het wegnemen van het menselijke aspect van de situatie, de lagere kostprijs van het inzetten van onbemande luchtvaartuigen en het feit dat de eigen militairen niet in direct gevaar worden gebracht - veel gemakkelijker overgaat tot een gewapend offensief. Met de stijging van het aantal aanvallen zou het aantal burgerslachtoffers en de schade aan civiele eigendommen juist toenemen, zeker aangezien gewapende conflicten zich meer en meer afspelen in gebieden met een hoge populatiedensiteit.

De piloot die de beslissing neemt om een raket af te vuren, vliegt dus niet zelf rond boven zijn doelwit. Hij zit soms wel duizenden kilometers verder in zijn controlekamer en drukt daar op een knop om te vuren. Hierdoor zou de bestuurder voeling met de situatie verliezen en aldus in een soort *playstation*-mentaliteit verkeren. De bestuurder moet bij zijn aanval niet vrezen voor zijn eigen leven door eventuele defensieve (re)acties van zijn tegenstander. Het inzetten van *killer drones* zou hierdoor ethisch niet verantwoord zijn.

Een ander aspect in het debat heeft voorts te maken met de verzamelde hoeveelheid informatie. Door hun vele sensoren en camera's zorgen onbemande luchtvaartuigen ervoor dat er over de omgeving van een potentiële aanval zeer veel informatie beschikbaar wordt. Voorstanders van de *drone*-technologie stellen dat hierdoor een beter geïnformeerde keuze kan worden gemaakt om over te gaan en aanval. Anderen zijn dan weer van mening dat de toevloed aan informatie zo groot is, dat de bestuurder van een onbemand luchtvaartuig niet alle informatie kan verwerken op de korte



tijdspanne die hij heeft om een beslissing tot aanval te nemen. Door het teveel aan informatie zou de bestuurder de belangrijke zaken niet meer kunnen onderscheiden van minder relevante gegevens. De beslissing die dan wordt genomen is suboptimaal. Gezien niet de juiste (of een overvloed aan) gegevens worden beschouwd, kan de beste optie niet gekozen worden.

Ook moet er hier vermeld worden dat *drones* soms 'onder de radar' kunnen opereren. Ze worden dus niet altijd opgemerkt als ze een gebied binnen vliegen. Hierdoor is het moeilijker om je te verdedigen. Volgens bepaalde bronnen zou het op termijn ook mogelijk zijn om *drones* uit te rusten met sensoren die oppikken wanneer ze zelf geïdentificeerd worden. Hierop zou de *drone* een geautomatiseerde respons kunnen activeren en de dreiging kunnen vernietigen. Dit creëert een gevaarlijk gegeven. Want het is niet meer een persoon die de beslissing tot afvuren neemt, maar de technologie zelf, waardoor een herziening van de beslissing op het laatste moment niet meer mogelijk is.

Bij dit laatste komt er nog een ander ethisch bezwaar naar boven. Wat als de satellietverbinding tussen het onbemand luchtvaartuig en de piloot in de controlekamer storing ondervindt? Dan is er niemand meer die de *drone* bestuurt en opereert de technologie autonoom. Gebeurt dit op een ogenblik dat men zich bedenkt over een aanval, heeft de storing op de verbinding desastreuze gevolgen.

## Het gebruik van drones in de 'war on terror'

Recentelijk is er in de pers vooral ophef over aanvallen van *drones* in Pakistan, Yemen en Somalië. De aanvallen in Pakistan zouden worden uitgevoerd door de *Central Intelligence Agency* (CIA) in gebieden waar lokale stammen de macht in handen en hebben en die dus niet volledig onder controle zijn van de Pakistaanse overheid. Het zou gaan om *targetted killings* en volgens de Amerikanen zou dit kaderen in de oorlog tegen terreur.

Hoewel *targetted killing* door de CIA ook buiten Pakistan gebeurt, vinden hier de meeste gewapende aanvallen door *drones* plaats. In 2010 alleen al zouden er 118-tal *drone-strikes* hebben plaatsgevonden in Pakistan. Cijfers tonen aan dat deze praktijk is begonnen onder G.W. Bush nadat hij de *war on terror* had afgeroepen. Maar, en dat is opmerkelijk, sinds President Obama is aangetreden merken analisten een sterke

stijging op in het aantal *targetted killings* door het gebruik van onbemande luchtvaartuigen.

Het is niet zo vreemd dat een inlichtingendienst van een land beschikt over onbemande luchtvaartuigen. Ze zijn onmisbaar voor het verzamelen van informatie. Maar er is een verschil tussen *drones* die worden gebruikt voor het verzamelen van gegevens en *drones* die worden gebruikt om bepaalde personen uit te schakelen en dit op buitenlands grondgebied. Omtrent de legaliteit van deze aanvallen is er veel discussie.

Ten eerste is er het feit dat deze aanvallen plaatsvinden op buitenlands grondgebied. Vaak zonder de Pakistaanse overheid op voorhand te verwittigen. Zijn deze aanvallen wel in overeenstemming met het internationaal recht en het gebruik van geweld in internationale betrekkingen? Is de strijd tegen het terrorisme wel een kader om deze aanvallen op buitenlands grondgebied te verantwoorden? Hoever reikt het principe van proportionaliteit? En in hoeverre kan de militaire divisie binnen de CIA als deel van een regulier leger worden beschouwd?

Er zijn dus vele vragen die naar boven komen bij het beoordelen van het wettelijk karakter van deze aanvallen. Voorstanders van de tactiek stellen dat de *targetted killings* van de CIA de minst verstorende tactiek zijn met de hoogste baten voor een zeer lage kost. Maar is dit wel werkelijk zo? Er zijn onderzoekers die stellen dat sinds deze praktijk in Pakistan zijn intrede heeft gedaan het anti-Amerikaans sentiment in de regio sterk is toegenomen. Verder zouden de aanvallen mogelijke terroristen niet ontmoedigen maar zouden ze zorgen voor een toename van het aantal nieuwe terroristen. De Pakistaanse overheid heeft voor een groot deel ook gezichtverlies geleden bij de lokale bevolking en deze beschouwen de overheid in Islamabad niet meer legitiem omdat deze niet in staat is om de Pakistaanse burgers te verdedigen of op te treden tegen de VS.

Er dient ook te worden gewezen op het gebrek aan algemeen aanvaarde cijfers over het aantal (burger) slachtoffers. Vaak zijn de autoriteiten te laat ter plekke om correct te kunnen vaststellen hoeveel slachtoffers er zijn na een aanval en hoeveel daarvan burgers zijn. De statistieken die de CIA vrijgeeft, krijgen ook de nodige kritiek te verwerken. En terecht. Niet alleen blijkt de VS zeer conservatief in hun schatting van het aantal burgerslachtoffers; ook elke man tussen de 25 en de 45 ongeveer, die omkomt bij zo'n aanval (die meestal is gericht tegen iemand uit het middenkader van een terroristische organisatie) wordt gekwalificeerd als een



terrorist. Dit is zeer betwifelbaar gezien de aanvallen meestal plaatsvinden in een alledaagse *setting*. Tenslotte moet hier nog worden vermeld dat de *drone*-technologie ook in de handen kan vallen van terroristische groeperingen.

## Waar staan de Verenigde Naties in dit gebeuren?

In dit internationaal debat, dat vooral het laatste jaar zeer hevig is, speelt ook de VN een rol. Van vele kanten is er de vraag naar een initiatief voor een internationale, overkoepelende regeling die alle problemen en ethische kwesties die hierboven werden besproken in overweging zou nemen. Maar een algemene en overkoepelende conventie of internationale afspraken over deelaspecten van de problematiek, lijkt op dit moment niet mogelijk. Pogingen worden vaak afgeblokt door belangrijke internationale spelers. En dit terwijl een aantal cruciale afspraken, zoals een algemeen aanvaard rapporteringssysteem van *drone*-aanvallen, toch zeer belangrijk en dringend is.

In januari van dit jaar kondigde de Speciale Rapporteur van de VN voor *counter-terrorism* en mensenrechten, Ben Emmerson, een onderzoek aan over het effect van *drones* en andere vormen van *targetted killing* op burgers. Dit met een focus op het wettelijk kader en een onderzoek van de feitelijke gegevens over burgerslachtoffers. In het najaar van 2013 zou hij zijn rapport en de daarbij horende aanbevelingen aan de Algemene Vergadering van de VN voorstellen. In zijn aanbevelingen zou de Speciaal Rapporteur stellen wat de taken van landen zijn om een onafhankelijk en onpartijdig onderzoek te voeren naar de wettelijkheid en proportionaliteit van voorvernoemde aanvallen. Het onderzoek, dat momenteel lopende is, kwam er op vraag van een aantal landen, vorig jaar tijdens de Mensenrechten raad in Genève.

In zijn officieel bericht wees de Speciaal Rapporteur ook expliciet op de onenigheid die bestaat tussen een aantal Staten betreffende de (il)legaliteit van de aanvallen door onbemande luchtvaartuigen in de strijd tegen terreur. Hij stelde hierbij dat er drie pistes zijn. Volgens de eerste piste, zijn de aanvallen volledig legaal in het kader van de internationale *war on terror*. Aan de andere kant van het spectrum ligt de redenering dat deze aanvallen volledig in strijd zijn met het internationaal humanitair recht omdat het buiten een oorlog onwettelijk is om aan *targetted killings* te doen. Ergens in het midden van dit spectrum aan wettelijke redeneringen ligt de mening dat men zich moet afvragen of de terroristische organisatie waartoe iemand

behoort op dat moment bezig is met voeren van een interne oorlog tegen een regering.



Ben Emmerson, VN Speciaal Rapporteur voor counter-terrorism en mensenrechten – © UN Photo/Devra Berkowitz

In augustus van dit jaar stelde Secretaris-generaal Ban Ki-Moon nog in een toespraak voor een universiteit in Islamabad dat *targetted killing* en aanvallen van *drones* duidelijk geregeld moet worden volgens het Internationaal Recht.

Voor de volledigheid moeten we hier zeker ook vermelden dat *drones* kunnen ook worden ingezet bij *peacekeeping* en *peace enforcement* operaties. In Oost-Congo beschikt MONUSCO vanaf dit jaar over niet-bewapende, onbemande luchtvaartuigen. En bij de missie in Ivoorkust is er recent de vraag gekomen voor de inzet van *drones* om de grens met Liberia te controleren.

## Conclusie: internationale afspraken zijn essentieel voor de toekomst

Met de opkomst en proliferatie van de technologie van onbemande luchtvaartuigen komt ook de nood voor internationale afspraken. *Drones* kunnen op vele wijzen worden ingezet. Sommige van deze gebruiken zijn meer omstreden dan anderen. De technologie brengt vele voordelen op allerhande terreinen met zich mee. Maar we mogen niet vergeten dat onbemande luchtvaartuigen ook dodelijke wapens kunnen dragen. Algemeen aanvaarde internationale regels zijn essentieel opdat misbruiken kunnen worden vastgesteld en kunnen worden veroordeeld. Maar ook opdat de vele voordelen die deze technologie biedt verder kunnen worden ontwikkeld en kunnen worden toegepast.

## Bronnen

THE INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS, *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts*, 31<sup>st</sup> Interna-



tional Conference of the Red Cross and Red Crescent, november-december 2011, Genève.

J. KAAG & S. KREPS, 'The Use of Unmanned Aerial Vehicles in Contemporary Conflict: A Legal and Ethical Analysis', *Polity*, 2012, 44 (2), 260-285.

M.J. Boyle, 'The costs and consequences of drone warfare', *International Affairs*, 2013, 89 (1), 1-29.

B.O. Martins, 'Welcome to the Future: Legal, Ethical, and Political Issues in the Use of Drones', *IPRIS Viewpoints*, maart 2013, 1-4.

[www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?MID=SR\\_HR\\_Terrorism](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?MID=SR_HR_Terrorism)

[www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=45613&Cr=pakistan&CrI=-.UgpmJBZgovl](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=45613&Cr=pakistan&CrI=-.UgpmJBZgovl)

[www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=45119&Cr=terror&CrI=#.UguP2W2s9-x](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=45119&Cr=terror&CrI=#.UguP2W2s9-x)

[www.libraryeuroparl.wordpress.com/2013/05/08/use-of-drones-an-international-debate/](http://www.libraryeuroparl.wordpress.com/2013/05/08/use-of-drones-an-international-debate/)

[www.dronewars.net](http://www.dronewars.net)

---

## Noten

1. Marleen Van der Straten is sinds 1 juli 2013 Algemeen Secretaris bij de Vereniging voor de Verenigde Naties. Ook is zij masterstudent Internationale Politiek aan de UGent. Haar major is *Diplomacy and Global Governance*.
2. Het principe van onderscheid houdt in dat men geen aanval mag ondernemen tegen burgers die niet actief deelnemen aan het conflict. Belagers mogen geen aanvallen lanceren tegen niet-militaire doelwitten. En moeten ook alle voorzorgen nemen om nevenschade aan burgers te minimaliseren. Ze moeten dus militaire doelwitten kunnen onderscheiden van civiele elementen. Het principe van onderscheid houdt in dat verwachte winst van een militaire aanval groter moet zijn dan de verwachte verliezen die burgers en hun eigendom zouden leiden.



## Hoe VN-Vrijwilligers bijdragen aan vrede en veiligheid in de wereld

Jan Snoeks<sup>1</sup>

**In een eerdere editie van Wereldbeeld<sup>2</sup> werd een algemeen overzicht gegeven van het Vrijwilligersprogramma van de Verenigde Naties (kortweg UNV<sup>3</sup>). In deze aflevering gaan we iets dieper in op de bijdrage die VN-Vrijwilligers in vele conflictlanden leveren aan vrede en veiligheid, één van de belangrijkste aspecten van het Handvest van de VN en een noodzakelijke voorwaarde voor ontwikkeling.**

In de zowat 25 jaar sinds het einde van de Koude Oorlog is het aandeel van VN-activiteiten dat specifiek bedoeld is om vraagstukken aan te pakken die verband houden met vrede en veiligheid, exponentieel gestegen in verhouding tot reguliere ontwikkelingsprogramma's.<sup>4</sup> Ook hebben er zich in deze periode een aantal diepgaande wijzigingen voorgedaan in het denken over en het in praktijk brengen van vrede en (post-)conflict management.

### Back to basics: het individu, de gemeenschap, en hun instellingen

Zo staat het fundamentele besef dat conflict eigenlijk niet te vermijden valt, maar deel uitmaakt van de menselijke natuur – zelfs noodzakelijk is voor vernieuwing en herbronning van elk maatschappelijk bestel – en dus evenzeer “*gemanaged*” moet worden als “*prevented*”<sup>5</sup>, veel centraler in de aanpak van conflicten dan voorheen het geval was. Een uiting van dit principe is de nadruk op “*institution building*”: instellingen (in welke vorm ook: privaat of overheid, formeel of informeel, indigeen of van buitenaf overgenomen) bieden een forum om ervoor te zorgen dat potentiële of reële conflicten in de hand gehouden worden door “*participatory processes*” en niet ontaarden in gewelddadig of gewapend conflict – parlementen en rechtbanken zijn voor de hand liggende voorbeelden van dergelijke instellingen, maar ook verkiezingscommissies, vakbonden, beroepsassociaties, vrouwen- en jeugdverenigingen zoals de scouts, de gacaca-rechtbanken in Rwanda, de “*palaver huts*” in Liberia en de Grameen Bank in Bangladesh zijn voorbeelden van “instellingen” in ruime zin die een rol kunnen spelen in het

beheersen van conflicten. Veel activiteiten die de VN onderneemt zijn er daarom op gericht om instellingen te creëren of structureel te versterken.

Ook is in dit verband de erkenning gegroeid dat conflictbeheersing niet het exclusieve werkterrein mag zijn van hoge diplomaten rond sjeke onderhandelings tafels: echte vrede wordt gesmeed en duurzaam gemaakt door de grote, maar vaak stille en onzichtbare meerderheid van mensen die zich ergens bevinden tussen de rebellengroepen in de bush en de grote leiders in hun paleizen en parlementen. Vrede is een voortdurend proces dat dag-in dag-uit wordt gevoerd door boeren op hun velden, vrouwen op de markt, arbeiders in fabrieken en op bouwvelden, jongeren in sportclubs en leraars in scholen.

Vooraf in tijden van crisis zijn het lokale mensen die de eersten zijn om bijstand te verlenen aan hun medeburgers, met spontane, informele, vrijwillige gemeenschapsinitiatieven gebaseerd op solidariteit en zelfredzaamheid, in plaats van op hulp van buitenaf te wachten. Ook mensen die zich in een situatie van open en intensieve oorlog bevinden, slagen er vaak in om zichzelf uit dergelijke schijnbaar wanhopige situaties te redden. Het is die veerkracht en overlevingsdrang van lokale individuen en gemeenschappen die erkend en versterkt moet worden; het wiel moet niet altijd heruitgevonden worden. Het belangrijke concept van “*Civilian Capacities*” (kortweg “*CivCap*”<sup>6</sup>) probeert dit inzicht van de noodzaak van het ontwikkelen van nationale en lokale “*capacities for peace*” door individuen, gemeenschappen en instellingen om te zetten in de praktijk, zowel om gewelddadig conflict te voorkomen als om er van te herstellen.

Twee andere aan de gang zijnde evoluties, die ietwat hand in hand gaan met elkaar aangezien ze beide de voorheen onaantastbare staatsmacht eroderen, zijn die van de voortschrijdende afkalving van het dogma van absolute nationale soevereiniteit enerzijds en een toenemende nadruk op “*people-centered approaches*” anderzijds, waar mensen “*right holders*” en “*agents of change*” zijn die hun rechten kunnen afdwingen en de staat als “*duty bearer*” tot verantwoording kunnen



roepen (tegenover een oude visie waar recht, veiligheid en ontwikkeling zaken zijn die opgelegd of als een privilege verleend worden door anonieme staatsapparaten of ontwikkelingsorganisaties). Enkele willekeurige voorbeelden van hoe deze principes recent in praktijk zijn gebracht, zijn de proliferatie van internationale gerechtshoven en tribunalen (waar individuen klacht kunnen neerleggen, tegenover vroeger alleen staten, en waar almachtige dictators in persoon geconfronteerd kunnen worden met de slachtoffers van hun beleid); de “*executive mandates*” en “*Chapter VII mandates*” van moderne VN-vredesmissies (die door het gastland wel eens ervaren worden als ingaande tegen de nationale soevereiniteit); de “*Protection of Civilians*”-opdracht die vrijwel alle recente VN-vredesmissies meekrijgen als onderdeel van hun mandaat; het principe van de “*Responsibility to Protect*” (R2P); de groeiende bevoorrechte positie die NGO’s, CBO’s, VIO’s<sup>8</sup> en andere organisaties uit de zogenaamde “*civil society*” of het maatschappelijke middenveld krijgen in zowel nationale als internationale fora<sup>9</sup>); of nog nieuwe technologieën, van social media over Wikileaks tot Geographical Information Systems (GIS), die geëngageerde burgers en groeperingen zoals Avaaz, Civicus, Global Witness en vele anderen wereldwijde aantrekkingskracht en actieradius verlenen, en zodoende toelaten om een reële invloed uit te oefenen op beleidsmakers.

Kortom, we zien op vele fronten een wereldwijde “*back to basics*”-beweging, die doordrongen is van het inzicht dat we er met louter geopolitiek strategisch denken en zogenaamde Track I-diplomatie<sup>10</sup>, zoals dat tijdens de Koude Oorlog het geval placht te zijn, niet langer komen om vrede en veiligheid te garanderen. Meer en meer komt de gewone mens op het voorplan, in wisselwerking met toegankelijke en op mensenmaat gemaakte instellingen, en geworteld in de lokale gemeenschap. Dicht bij huis is de G1000-burgertop, met als bezieler de schrijver David Van Reybrouck, een mooi voorbeeld waarin vele van deze relatief nieuwe concepten samen komen.

## UNV: men kan veel doen met weinig middelen

UNV als organisatie schaaft zich volmondig achter de onderliggende gedachte van al deze ontwikkelingen en vele van deze elementen worden weerspiegeld in het dagelijkse werk van de VN-Vrijwilligers – ook dankzij het feit dat UNV een microkosmos is van veel van wat er zich in de hele VN afspeelt. Wat UNV gemeen heeft met al deze trends is het streven naar een veiligere en vredevollere wereld die ten dienste staat van mensen

en niet van staten of hun ideologieën, en het besef dat dit niet alleen bereikt kan worden met grote budgetten en diplomatie op hoog niveau, maar dat een mate van burgerzin, van *goodwill*, van solidariteit, absoluut essentieel zijn in dit proces – en dat er vaak heel wat bereikt kan worden zonder enig budget, maar met een gedegen inzet van sociaal en menselijk kapitaal. Er zijn duidelijke overeenkomsten tussen het werk van UNV, dat het concept van vrijwilligerswerk<sup>11</sup> (en gerelateerde principes zoals solidariteit, wederzijdse hulp en vertrouwen, en weerbaarheid) promoot als een mechanisme om vrede en ontwikkeling te bewerkstelligen, en wat andere VN-organisaties betrachten.

Bijvoorbeeld, een VN-vredesmissie die als onderdeel van haar mandaat het ontwapenen en het re-integreren in het gewone burgerleven van militieleden heeft, kan voor een gemakkelijksoplossing kiezen door een financiële premie toe te kennen aan strijders die “vrijwillig” hun wapens komen inleveren. De ervaring heeft echter geleerd dat dit zelden een duurzame oplossing is: door het afnemen van hun wapens, ontnemt men deze mensen ook hun broodwinning (hoe cynisch dat ook moge klinken) en bestaat de kans dat ze al snel naar hun vroegere levensstijl zullen terugkeren. Als men het inleveren van de wapens echter koppelt aan een sociaal herinburgeringsprogramma, waar er naast het voorzien van bijvoorbeeld een summere beroepsopleiding, nadruk wordt gelegd op het vrijwillige karakter van het achterlaten van het rebellenleven en op het feit dat dit uiteindelijk niet alleen ten goede zal komen van henzelf en hun onmiddellijke omgeving, maar van de hele gemeenschap, dan heeft een dergelijk ontwapeningsprogramma aanzienlijk meer kans om op lange termijn te slagen.

In ditzelfde voorbeeld moet er tegelijkertijd natuurlijk ook de bereidheid bestaan aan de kant van de gemeenschap om dergelijke ex-rebellen terug in hun midden op te nemen. Dit is allesbehalve vanzelfsprekend in gevallen waar die strijders gruwelijkheden hebben begaan tegen die gemeenschap (denk maar aan ons eigen Vlaamse verleden van collaboratie en repressie). Dergelijke bereidheid kan dan ook niet afgekocht worden met materiële middelen, maar moet verinnerlijkt worden in de geesten van de mensen; de gemeenschap moet overtuigd worden van de noodzakelijkheid van een dergelijke herinburgering; er moet een consensus groeien dat verzoening en vergiffenis nodig zijn voor een constructieve en lange-termijn heropbouw van de gemeenschap. Dit is geen kwestie van idealisme, maar van realisme: het is de enige mogelijkheid om een langdurige spiraal van geweld te vermijden en tot een duurzaam samenleven te komen waar uiteindelijk iedereen bij wint. In landen zoals Sierra Leone en





Rwanda zijn dergelijke verzoeningsprocessen moeizaam, maar met behoorlijk succes uitgevoerd.

Vrijwilligheid, wederkerigheid, verantwoordelijkheid en burgerzin vormen op die manier een even belangrijke grondslag voor vele VN-operaties in conflictgebieden als het voldoen aan louter materiële behoeften. Vele VN-agentschappen, zoals UNDP, UNICEF of UNHCR, erkennen dit fenomeen van engagement (zonder het daarom altijd expliciet te benoemen als “vrijwilligheid”, laat staan “vrijwilligerswerk”), met als resultaat dat heel wat agentschappen zowel niet-contractuele vrijwilligers als VN-Vrijwilligers, zowel lokale als internationale (die vaak met elkaar samenwerken in gemengde teams), hebben opgenomen in hun operaties – het zorgt voor een stevigere verankering van crisisoperaties en maakt de uiteindelijk onvermijdelijke exit makkelijker.

## Vrijwilligers in VN-vredesmissies

Vóór de jaren '90, bijvoorbeeld, diende er geen enkele VN-vrijwilliger in VN-vredesmissies – vrijwel alle VN-Vrijwilligers werkten in reguliere ontwikkelingsprojecten, of in een zeldzaam humanitair project. Sindsdien heeft UNV echter duizenden vrijwilligers uitgezonden naar tientallen VN-missies, te beginnen met UNTAC in Cambodja in 1992, tot en met de meest recente missie MINUSMA in Mali, waar vóór het eind van dit jaar 250 VN-Vrijwilligers verwacht worden. Momenteel is UNV met ongeveer 3000 vrijwilligers aanwezig in 11 verschillende VN-vredesmissies (op een totaal van 15 bestaande vredesmissies) en 6 verschillende *peacebuilding*-missies (op een totaal van 13 bestaande missies)<sup>12</sup>. Dit aantal vertegenwoordigt meer dan 40% van alle huidige UNV-uitzendingen en één derde van al het internationale burgerpersoneel van VN-vredesmissies wereldwijd. Voor deze missies biedt UNV de mogelijkheid om traditionele VN-personeelscategorieën aan te vullen met zogenaamde “*global citizens*” die zich willen engageren om voor een beperkte tijd<sup>13</sup> als niet-personeelslid hun technische vaardigheden en professionele kennis ter beschikking te stellen<sup>14</sup>. VN-Vrijwilligers in deze context worden vaak ingezet om te fungeren als “*interface*” tussen de VN en haar begunstigen aan de basis, en om in basisgemeenschappen de sociale cohesie, het vertrouwen en de lokale

capaciteiten te versterken – UNV wordt daarom soms wel eens de “NGO van de VN” genoemd.

## Civil Affairs als kerntaak

Het deeldomein waarin de meeste VN-Vrijwilligers in VN-vredesmissies werken, is “*Civil Affairs*”, een discipline die doorheen de jaren een grote evolutie heeft doorgemaakt – waar *Civil Affairs Officers* voorheen militairen in burger waren en de tussenschakel vormden tussen de militaire component en de lokale burgerbevolking, zijn ze nu burgerpersoneel, en hebben ze een veel breder, maar tegelijkertijd ook gespecialiseerder mandaat, namelijk het aloude vertegenwoordigen van de missie op het terrein en het onderhouden van contacten met allerhande lokale gesprekspartners; het heropbouwen van vertrouwen en promoten van dialoog en verzoening; en het ondersteunen van de overheid om haar gezag en autoriteit te herstellen over het gehele grondgebied (vaak op het niveau van lokale overheden zoals districten, wijken of “chiefdoms”). In deze zin is *Civil Affairs* ten dele vergelijkbaar met wat in reguliere ontwikkelingsprogramma's “*governance*” wordt genoemd.



Michael Massaquoi (rechts op de foto) uit Sierra Leone is een UNV *Civil Affairs Officer* in de VN-vredesmissie UNMISS in Zuid-Soedan. Hij houdt zich onder andere bezig met het opzetten van kleinschalige gemeenschapsprojecten in samenwerking met lokale vrouwen-, jongeren- en markthandelarengroeperingen, het trachten op te lossen van landgeschillen tussen nomadische stammen en het evalueren van de humanitaire noden van vluchtelingen op de grens met Soedan.

Ook hebben de meeste VN-vredesmissies *Quick Impact Project* (QIPs)-bureaus, die vaak ressorteren onder *Civil Affairs*. Een van de doelstellingen van QIPs is voor de missie om zich te verzekeren van de steun van de lokale bevolking en haar geloofwaardigheid te schragen, door middel van het uitvoeren van klein-

schalige projecten die vaak betrekking hebben op lokale infrastructuur, bijvoorbeeld het herstellen van een gezondheidspost, school of gemeenschappelijk irrigatiesysteem. QIPs vormen dus in zekere zin een tegengewicht voor het werk dat de missie op een hoger niveau uitvoert voor de opbouw van nationale instellingen. Het identificeren en plannen van dergelijke QIPs gebeurt vaak door VN-Vrijwilligers, en bij het uitvoeren ervan wordt dikwijls een beroep gedaan op de vrijwillige inzet van de lokale gemeenschap – om bijvoorbeeld een school herop te bouwen, zal de missie het benodigde materiaal aankopen, maar wordt er op de ouders van de schoolgaande kinderen, en de gemeenschap in zijn geheel, gerekend om bijvoorbeeld de nodige handarbeiders of geschoolde werklieden zoals timmermannen toe te leveren.



Alexandra Simpson (rechts op de foto) uit het Verenigd Koninkrijk is een UNV Civil Affairs Officer in de VN-vredesmissie MINUSTAH in Haïti. In haar locatie Miragoane beheert ze verschillende QIPs-activiteiten om de watervoorziening te verbeteren. Tegelijkertijd is ze ook “focal point” voor kinderbescherming. De twee activiteiten zijn gerelateerd: de taak om water te halen komt toe aan vrouwen en kinderen, die vaak naar afgelegen plekken moeten om water te putten uit rivieren, waar ze de kans lopen om aangerand te worden. Alexandra werkt nauw samen met lokale NGO's en de VN-politie om deze situatie te verbeteren.

wordt gehecht aan de culturele, politieke en historische context; waar het zwaartepunt, zeker na een initiële stabiliseringsfase, wordt verlegd van militaire naar burgerlijke interventies, waar zowel de “peacekeepers” als hun “beneficiaries” burgers zijn; waarbij getracht wordt oplossingen te vinden voor de diepe oorzaken van het conflict; en waarbij de nadruk wordt gelegd op het opbouwen van “local capacities for peace”. Het gevolg is dat moderne VN-vredesmissies een amalgaam zijn van verschillende post-conflict-disciplines, gaande van *Security Sector Reform* (SSR) en *Judicial/Corrections Monitoring*, over *Natural Resources Management* en *Disarmament, Demobilisation and Reintegration* (DDR), tot Mensenrechten, kinderbescherming en *Rule of Law* (RoL), die allen samen tot de opbouw van een hechte staat moeten leiden waar duurzame vrede kan heersen. Recente VN-vredesmissies doen dus niet meer louter aan vredeshandhaving, maar aan multi-disciplinair “state-building”. Voor al deze werkdomeinen recruteert het UNV-programma bijvoorbeeld juristen, politicologen, politie-experten, milieu-deskundigen, maatschappelijke werkers, mensenrechtenactivisten, specialisten in onderwijs en volksgezondheid, kinderbeschermingsdeskundigen, communicatiespecialisten, enzovoort, als vrijwilligers.



Jon Izaguirre Garcia, hier op de foto samen met een officier van de Liberiaanse nationale politie, uit Spanje is een UNV Human Rights Officer in de VN-vredesmissie UNMIL in Liberia. Hij monitort de mensenrechtensituatie in gevangenissen en het politiekorps in Sinoe County en traint NGO's en overheidsinstellingen zoals de politie en het leger in het respecteren van de mensenrechten.

## Multi-dimensionele vredesmissies die aan state-building doen

Uit het voorgaande blijkt al dat sinds het einde van de Koude Oorlog de traditionele VN-vredesmissies, die ontworpen waren als strikt militaire operaties door blauwhelmen (vaak in de vorm van observatiemissies om een staakt-het-vuren tussen twee strijdende partijen te monitoren), geëvolueerd zijn naar multi-dimensionele missies, waar het conflict wordt beschouwd als een strijd om “hearts and minds” (sinds Irak helaas een nogal beladen term), waarbij belang

Een interessant voorbeeld van de multi-disciplinaire aanpak in moderne VN-vredesmissies zijn de *Joint Protection Teams* (JPT's) die door de VN-vredesmissie MONUSCO worden ingezet in de Kivu-streek in Oost-Congo. JPT's bestaan uit medewerkers van de departementen van *Civil Affairs*, mensenrechten, kinderbescherming, *Public Information* en *Political Affairs*



van de missie, en worden begeleid door VN-militairen en/of VN-politie. De JPT's hebben als doel het beschermen van burgers in gebieden in Oost-Congo waar gewapende groepen opereren; ze analyseren de politieke en veiligheidssituatie, proberen bestaande "early warning"-processen en lokale reactie-systemen te versterken, rapporteren gevallen van mensenrechtenschendingen en seksueel geweld, identificeren kinderen die zich in risico-situaties bevinden, enzovoort.



*Kristen Pétillon (centraal in de foto) uit Frankrijk is een voormalige UNV Civil Affairs Officer in Goma, Noord-Kivu, die als specifieke opdracht het coördineren van Joint Protection Teams had. In Kristen's eigen woorden: "VN-Vrijwilliger zijn voor MONUC is zoveel meer dan een contractueel statuut: het betekent voor mij een enorme verrijking, zowel op persoonlijk als op professioneel gebied".*

## Verkiezingen in een post-conflict-context

In vele landen die uit een gewapend conflict komen, wordt er getracht om na de stabiliseringsfase democratische verkiezingen te organiseren, onder andere met het doel om een definitieve breuk met het oude regime te maken. Waar dergelijke operaties zich vroeger beperkten tot het puur observeren van het verkiezingsproces, bestaan zij nu vaak uit het verlenen van assistentie aan de nationale verkiezingscommissie, voornamelijk op het gebied van de logistiek, het verspreiden van verkiezingsinformatie ("civic/voter education" – in landen waar niemand ooit gestemd

heeft, is het nodig om aan de gehele bevolking uit te leggen waar een verkiezing precies voor dient), en het plannen en organiseren van de verkiezingen.

In vele van deze post-conflict-verkiezingen worden er tientallen tot honderden VN-Vrijwilligers ingezet die op lokaal niveau opereren, vaak in moeilijke leefomstandigheden (vele functies die door VN-Vrijwilligers worden vervuld, vereisen dat de vrijwilligers leven in en met de gemeenschappen waarin ze werken). Soms gaat het om korte rekruteringen van enkele maanden rondom de datum van de eigenlijke verkiezingsdag, maar in vele gevallen duren verkiezingsprocessen jarenlang, te beginnen met de formulering van nieuwe kieswetgeving, het opzetten van een onafhankelijke kiescommissie en het voorbereiden van kiezersregistratie, wat vaak een moeizaam proces is in landen waar het maatschappelijk bestel erg gepolariseerd is en er weinig of geen adequate infrastructuur bestaat.

Voorbeelden van dergelijke operaties met massale inzet van VN-Vrijwilligers waren Oost-Timor in 1999 (het referendum dat tot de onafhankelijkheid van Indonesië leidde), Afghanistan in 2004 (die tot de eerste verkiezing van president Hamid Karzai leidde en waarvoor UNV de "Peacemaker Award" ontving van het "Centre for Peace and Conflict Studies" van de University of Sydney), Liberia in 2005 (leidde tot de verkiezing van het eerste vrouwelijke staatshoofd in Afrika, Ellen Johnson Sirleaf) en Soedan in 2011 (referenda voor de onafhankelijkheid van Zuid-Soedan).



*Agneszka Mikulska uit Polen is een voormalige UNV Electoral Training Officer die in de voormalige VN-vredesmissie UNMIS in Soedan lokale "Constituency Election Officers" en "Voter Registration teams" opleidde.*

## Technische en administratieve ondersteuning van VN-Vredesmissies

Het zou onmogelijk zijn voor VN-vredesmissies om hun militaire en *state-building*-taken uit te voeren



zonder een intern logistiek en administratief apparaat. Om slechts één voorbeeld te geven: om haar mandaat in DR Congo, een land zo groot als West-Europa met slechts enkele honderden kilometers verharde wegen, naar behoren te kunnen uitvoeren, inclusief het organiseren van verkiezingen (26 miljoen kiezers die via 9000 registratiecentra en kiesbureaus moesten bereikt worden in zelfs de meest afgelegen dorpen), beschikte de vredesmissie MONUC in 2005 over een luchtvloot van meer dan 100 vliegtuigen en helikopters. Om al die vluchten dagelijks veilig en tijdig te laten functioneren, is een omvangrijk intern luchtvaartdepartement nodig. Op die manier beschikken de meeste VN-vredesmissies over bijvoorbeeld hun eigen brandstof- en elektriciteitsvoorziening, ICT-infrastructuur, veldhospitaal en psychologische dienst, water- en voedselvoorziening, training- en personeelsdienst, vertaal- en juridische diensten, radiozender, enzovoort. Ook aan al deze interne diensten dragen VN-Vrijwilligers in grote mate bij – UNV recruteert hiervoor boekhouders, electriciens en automechaniciens; architecten, apothekers en burgerlijk ingenieurs; voedselinspecteurs, luchtverkeersleiders en brandweerlieden; tot zelfs occasioneel meteorologen, veeartsen en treinmachinisten.



Yuiy Sokolov uit Rusland is een UNV Radio-Ingénieur en beheert het telefoon- en hoge-frequentie-radionetwerk in de UNMIL-basis in Gbarnaga, Liberia.

40

## De nog onvervulde belofte van Peacebuilding

In tegenstelling tot *peacekeeping*, dat noodzakelijkerwijze van tijdelijke aard is, is *peacebuilding* een project op langere termijn, vaak over verschillende generaties heen (denk opnieuw maar aan de erfenis van de Tweede Wereldoorlog in ons eigen land, die bij velen nog erg levendig is).<sup>15</sup> Momenteel dienen zo'n 100 VN-Vrijwilligers in 6 *peacebuilding*-missies die deel uitmaken van de nieuwe VN-*peacebuilding*-architectuur die in 2005-2006 werd uitgebouwd binnen de VN<sup>16</sup>, onder

andere om een aanvulling te bieden voor *peacekeeping* (of zelfs als alternatief in bepaalde domeinen waar "*peacekeeping*" als instrument tekortschiet). Met 80 vrijwilligers heeft UNAMA in Afghanistan het grootste UNV-korps van die 6 *peacebuilding*-missies.<sup>17</sup>

Toch valt een groot deel van VN-*peacebuilding*-activiteiten niet binnen het bestek van deze nieuwe architectuur, maar worden veel van deze activiteiten ondernomen in het kader van reguliere ontwikkelingsprogramma's (bij uitstek het domein van UNDP, maar ook van andere Gespecialiseerde Agentschappen zoals UNFPA, UN Women, UNICEF of UN-Habitat) en van humanitaire interventies (bijvoorbeeld door het vluchtelingenagentschap UNHCR, het voedselprogramma WFP of het coördinatiebureau voor humanitaire zaken OCHA).

Hoewel *peacebuilding* als relatief nieuw praktijkdomein haar belofte nog niet heeft waargemaakt, heeft het vermoedelijk een grote toekomst binnen UNV<sup>18</sup> en in de VN in haar geheel – zowel omdat er een vrij duidelijke "*mission fatigue*" heerst binnen de internationale gemeenschap (vooral na Afghanistan en Irak wordt het nut van harde militaire interventies steeds meer in vraag gesteld), omdat het aanvankelijk nogal vage begrip "*peacebuilding*" steeds meer geconcretiseerd wordt (onder andere dankzij succesvolle projecten te velde en dankzij het verschuiven van de focus van externe interventies naar het bouwen van lokale competenties – een bewustwording waaraan CivCap heeft toe bijgedragen), en, specifiek voor UNV, omdat *peacebuilding* vaak bestaat uit activiteiten aan de basis van de maatschappij die van "zachte" aard zijn en die er fundamenteel op gericht zijn om mensen bij elkaar te brengen, met de nadruk op het investeren in menselijk kapitaal in plaats van in infrastructuur – *peacebuilding* is bij uitstek een terrein waar VN-Vrijwilligers kunnen worden ingezet.



Elvis Enoh-Tanyi is een jurist uit Kameroen die als "UNV Rule of Law and Civil Society Organizations (CSO) Advisor" is aangesteld in een UNDP-project in Sierra Leone om de



rechtstoegang van de gewone bevolking te vergemakkelijken en het vertrouwen van de mensen in overheidsinstellingen te herstellen. Elvis probeert vraag en aanbod in de gerechtelijke sector beter op elkaar af te stemmen door beroepsjuristen – rechters, magistraten, advocaten – en vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld op regelmatige tijdstippen samen te brengen. Vertrouwen in en toegang tot rechtspraak is een essentieel onderdeel om de na de burgeroorlog herwonnen vrede te bestendigen.



Anders Raaf uit Zweden is een “UNV Peacebuilding Fund Project Coordinating Officer” in UNDP in Sierra Leone die onder andere nauw samenwerkt met de Sierra Leonese strijdkrachten om hen moderne projectmanagementtechnieken bij te brengen, inclusief budget- en infrastructuurbeheer. Zelf ex-militair, ziet Anders zijn rol als essentieel in dit land waar het leger jarenlang een destabiliserende factor is geweest.



Tomoko Semmyo uit Japan is een “UNV Associate Protection Officer” bij de VN-vluchtelingenorganisatie UNHCR in Liberia. Tomoko organiseert onder andere opleidingen voor lokale organisaties in technieken voor bemiddeling en niet-gewelddadige resolutie van conflicten, in mensen- en vrouwenrechten, enzovoort.

## Online Volunteering

Sinds enkele jaren kent het online-vrijwilligerswerk een hoge vlucht – UNV heeft daartoe een Internetforum opgezet waar vraag en aanbod voor vrijwilli-

gers elkaar kunnen ontmoeten<sup>19</sup>. Het grote verschil met een gewone UNV-uitzending is dat kandidaten voor een online-opdracht in principe hun huis niet uit moeten – voor het schrijven van projectdocumenten, het ontwikkelen van software, het ontwerpen van een website of het vertalen van documenten is de fysieke aanwezigheid “in theatre” niet vereist. Vele organisaties, zowel binnen als buiten de VN, hebben de jongste jaren de voordelen van dit platform ontdekt – in 2012 werden er bijna 16.000 online UNV-opdrachten uitgevoerd.

Toen bijvoorbeeld begin 2011 de crisis in Libië uitbrak, stond OCHA voor het grote probleem dat informatie over gebeurtenissen in het binnenland niet voldoende toegankelijk was. Het agentschap deed daarom een beroep op een groep van meer dan 150 online-vrijwilligers met ervaring in het in kaart brengen van crisissituaties, die op korte tijd de “*Libya Crisis Map*”<sup>20</sup> opzetten, een online-kaart die live-informatie betreffende humanitaire gebeurtenissen en problemen, bijvoorbeeld specifieke gezondheidsnoden, veiligheidsbedreigingen of vluchtelingenstromen, coördineerde en wereldwijd beschikbaar maakte. De website werd vervolgens gebruikt door UNHCR, WFP, het Rode Kruis, USAID en vele andere organisaties, in het plannen van hun activiteiten.

Nog in 2011 droegen 70 online-vrijwilligers bij aan het opstellen en het vertalen in 12 talen van de “*Peace Bag*”, een document van bijna 200 pagina’s dat praktisch advies geeft over hoe vrede en interculturele dialoog bevorderd kunnen worden door informele onderwijsmethodes op het lokale niveau in de Middellandse Zee-regio. Het geheel werd gecoördineerd door de *Fundació Catalunya Voluntària* door middel van het UNV online-platform.<sup>21</sup>

## Een mooie toekomst voor vrijwilligerswerk

Zoals de voorgaande paragrafen hebben proberen aan te tonen, zijn veel van de 7000 tot 8000 VN-Vrijwilligers die UNV jaarlijks wereldwijd recruteert, niet alleen geëngageerd in vredesactiviteiten in de traditionele, strikte zin, zoals in *peacekeeping*, conflictpreventie en *peacebuilding*, maar in vrijwel elke denkbare werkzaamheid voor het promoten of duurzaam maken van vrede, inclusief decentralisatie-, anti-corruptie- en andere “*governance*”-projecten, gemeenschapsdialoog en reïntegratieprojecten, programma’s ter voorkoming



van jeugdcriminaliteit en etnisch geweld, en veel meer.

Dit hoeft niet te verwonderen: conflict is een onvermijdelijk doch noodzakelijk attribuut van het menselijke samenleven, maar het klopt evenzeer dat de mens een sociaal dier is. Mededogen en solidariteit, het verlangen om goede relaties met elkaar te onderhouden, de wil om zich in te zetten voor het algemene belang van de gemeenschap zijn ons allen aangeboren. In die zin zijn vrijwilligheid en vrede een onlosmakelijk koppel: vrijwilligheid in brede zin is de drijvende kracht achter vrede, en vrede is een absoluut noodzakelijke voorwaarde voor vooruitgang. Vredesinspanningen, in vele verschillende gedaanten, vormen een natuurlijk habitat voor vrijwilligers, inclusief VN-Vrijwilligers – zij zijn vaak de ideale boodschappers om vertrouwen te wekken, dialoog te bevorderen, burgerverantwoordelijkheid op te nemen, enzovoort, omdat het onderliggende fundament van al deze concepten vrijwillig engagement is, hetgeen zij belichamen. Het idee van vrijwilligheid, dat aan de bron ligt van alle menselijke relaties, kan terecht een prominente plaats opeisen in de toekomst, en UNV draagt daar graag enkele bescheiden steentjes toe bij.

---

## Noten

1. Jan Snoeks is Senior Portfolio Manager op het hoofdkantoor van het VN-Vrijwilligersprogramma (UNV) in Bonn, Duitsland. Sinds 1996 heeft hij in opdracht van UNV gewerkt in onder andere VN-vredesmissies in Sierra Leone, Liberia en de Democratische Republiek Congo. In zijn huidige functie houdt hij zich ondermeer bezig met post-conflict-thema's zoals peacekeeping, peacebuilding, Transitional Justice (TJ), Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR), en andere.
2. "Meer dan 40 jaar Vrijwilligers van de Verenigde Naties wereldwijd actief" door Marco van der Ree in Wereldbeeld nummer 165, 2013/1. Zie [www.vvn.be/wp-content/uploads/2013/02/13-38417-WEB.pdf](http://www.vvn.be/wp-content/uploads/2013/02/13-38417-WEB.pdf).
3. United Nations Volunteers. UNV is een sub-programma van het VN-ontwikkelingsprogramma, UNDP. Zie [www.unv.org](http://www.unv.org).
4. Ter illustratie, tussen 1945 en 1988, een periode van bijna 45 jaar, werden er in totaal 15 VN-vredesmissies gecreëerd, terwijl er tussen 1989 en 1994 niet minder dan 20 nieuwe zulke operaties werden opgezet, en van 1995 tot nu 33. Overigens is het aandeel humanitaire interventies in deze periode ook sterk gestegen in vergelijking met reguliere ontwikkelingsprogramma's.
5. Voor de soms subtiele verschillen tussen begrippen als conflict "prevention", "management", "resolution", "settlement", "containment", enzovoort, zie bijvoorbeeld [www.beyondintractability.org/library/essay-browse-tree](http://www.beyondintractability.org/library/essay-browse-tree).
6. Het CivCap-concept vindt zijn oorsprong in het rapport van de VN Secretaris-generaal "Civilian capacity in the aftermath of conflict" van 2011. Zie [www.civcapreview.org](http://www.civcapreview.org) en [www.civcap.info](http://www.civcap.info).
7. R2P is als doctrine gegroeid uit het débâcle na de Rwanda-genocide en werd voor het eerst formeel door de VN erkend in 2005. Zie onder andere [www.responsibilitytoprotect.org](http://www.responsibilitytoprotect.org), <http://r2pcoalition.org>, [www.globalr2p.org](http://www.globalr2p.org).
8. NGO = Non-Governmental Organization; CBO = Community-Based Organization; VIO = Volunteer-Involving Organization
9. Nationaal: zie bijvoorbeeld de post-MDG-discussies die momenteel in vele landen gaande zijn (<http://post2015.org>, [www.beyond2015.org](http://www.beyond2015.org), [www.post2015hlp.org](http://www.post2015hlp.org)). Internationaal: zie bij-





voorbeeld tijdens de Rio+20 ([www.uncsd2012.org](http://www.uncsd2012.org), <http://sustainabledevelopment.un.org/rio20.html>) of de verschillende opeenvolgende klimaatverandering-conferenties.

10. "Track I diplomacy" verwijst naar officiële overheidsdiplomatie, gevoerd tussen staten. "Track II diplomacy" duidt op informeel overleg gevoerd door academici, bekende figuren als "goodwill ambassadors", maatschappelijke activisten, niet-gouvernementele organisaties, enzovoort. Meer recent wordt ook "track III diplomacy" onderscheiden, wat verwijst naar "people-to-people"-dialoog gevoerd door individuen en particuliere organisaties aan de basis van de maatschappij.
11. In Resolutie 56/38 van 2002 zegt de Algemene Vergadering van de VN dat "*the terms volunteering, volunteerism and voluntary activities refer to a wide range of activities, including traditional forms of mutual aid and self-help, formal service delivery and other forms of civic participation, undertaken of free will, for the general public good and where monetary reward is not the principal motivating factor*".
12. Vredesmissies (momenteel bijvoorbeeld in DR Congo, Darfoer en Zuid-Soedan) ressorteren onder het Department of Peacekeeping Operations (DPKO) van het VN-Secretariaat, terwijl "*special political offices and peacebuilding missions*" (bijvoorbeeld in Libië en de Centraal-Afrikaanse Republiek) ressorteren onder het Department of Political Affairs (DPA). DPKO is UNV's belangrijkste partner, vóór UNDP en UNHCR.
13. UNV recruteert haar vrijwilligers in vredesmissies gewoonlijk voor een periode van 1 jaar, maar een meerderheid verlengt hun dienst daarna nog.
14. Het quintessentiële Brahimi-rapport (naar Lakhdar Brahimi, momenteel VN-gezant voor Syrië) uit 2000, officieel "Report of the Panel on United Nations Peace Operations" geheten, zegt: "*(...) staffing strategy should address the use of United Nations Volunteers in peacekeeping operations, on a priority basis. (...) United Nations Volunteers have historically proven to be dedicated and competent in their fields of work. The legislative bodies have encouraged greater use of United Nations Volunteers in peacekeeping operations based on their exemplary past performance (...)*".
15. Als we aannemen dat conflict van alle tijden en alle maatschappijen is, volgt daaruit dat "*peacebuilding*" in ruime zin altijd en overal plaatsvindt, zelfs in de meest gepacificeerde samenlevingen. In feite is elke verkiezing, elk proces van openbare

aanbesteding, elke ouderavond op school, een oefening in peacebuilding.

In de context van dit artikel hebben we het echter enkel over *peacebuilding* in een post-conflict-context. Het *Policy Committee* van de VN Secretaris-generaal definieerde dit in 2007 als volgt: "*Peacebuilding involves a range of measures targeted to reduce the risk of lapsing or relapsing into conflict by strengthening national capacities at all levels for conflict management, and to lay the foundations for sustainable peace and development.*"

16. Zie [www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/pbso\\_architecture\\_flyer.pdf](http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/pbso_architecture_flyer.pdf)
17. Hoewel UNAMA formeel een peacebuilding- en geen *peacekeeping*-missie is, valt UNAMA uitzonderlijk toch onder de auspiciën van DPKO en niet van DPA.
18. Zie bijvoorbeeld het "Report of the Secretary-General on peacebuilding in the immediate aftermath of conflict" uit 2009 waarin de Secretaris-generaal stelt: "*I encourage UNV, in cooperation with relevant United Nations entities, to prioritize the identification of civilian capacity (...) and to explore (...) the deployment of United Nations Volunteers with relevant expertise and experience for short-term field service as peacebuilding volunteers (...)*".
19. Zie [www.onlinevolunteering.org](http://www.onlinevolunteering.org)
20. Zie [www.unocha.org/ocha2012-13/stories/libya](http://www.unocha.org/ocha2012-13/stories/libya) en <http://blog.ushahidi.com/2012/01/09/the-unexpected-impact-of-the-libya-crisis-map-and-the-standby-volunteer-task-force>
21. Zie <http://peacebag.org> en [www.catalunyavoluntaria.cat](http://www.catalunyavoluntaria.cat)



# Syrië: actualiteit & analyse

## Wapenleveringen aan Syrië: praktische & juridische beschouwingen

Mélanie De Groof<sup>1</sup>

d.d. 15 augustus 2013

### Opheffing van het Europees wapenembargo

Tijdens het overleg van de Raad van 27 mei jl. zijn de Europese ministers van Buitenlandse zaken het niet eens geworden over een versoepeling van het Europees wapenembargo. Het water tussen de voorstanders en de tegenstanders bleek te diep. Volgens de voorstanders zou de dreiging van wapenleveringen druk leggen op het regime van Bashar Hafez al-Assad: de troepen van Assad moeten de meest elementaire regels van het internationaal recht respecteren en onderhandelingen voeren met de oppositie, zoniet zullen de Europese lidstaten en de Verenigde Staten het niet nalaten om de oppositie te bewapenen. Een ander argument dat vaak wordt ingeroepen om de rebellen te bewapenen is dat het Westen niet langer louter toeschouwer kan blijven van het bloedbad in Syrië. Een aantal politici waaronder de Minister van Buitenlandse Zaken van het Verenigd Koninkrijk, William Hague, stellen dan ook dat de rebellen dienen te worden bewapend opdat ze zichzelf en de burgers tenminste zouden kunnen beschermen en verdedigen.

De tegenstanders van een versoepeling van het wapenembargo, daarentegen, benadrukken vooral de risico's die hiermee gepaard gaan. Zij wijzen in eerste instantie op de ontaarding van het conflict: hoe meer wapens in omloop worden gebracht, hoe groter het risico dat het geweld ontspooit/escaleert. Zij stellen ook dat de kans reëel is dat de bondgenoten van Assad hun wapenleveringen zouden opdrijven, evenredig/parallel met de bewapening van de rebellen door Europa. En inderdaad, enkele dagen na de opheffing van het Europees wapenembargo legde Moskou verklaringen in die zin af. Een ander argument tegen de opheffing van het wapenembargo is de illegale verspreiding van wapens allerhande in de hele regio. Verschillende rapporten maken dan ook gewag van Syrische wapens in de buurlanden en in handen van radicale groeperingen. Ten slotte beroepen de tegenstanders van wapenleveringen zich op de risico's die gepaard gaan met het foutieve gebruik van wapens

en een inadequaat bewaring van militair materiaal door de rebellen. Vandaag blijkt weliswaar duidelijk dat de gewapende oppositie niet bij machte is om de wapenstroom te controleren, veilige wapendepots te organiseren, of de wapens op adequate wijze te hanteren.



Gewapende Syrische oppositie – © Bulent Kilic/AFP/Getty Images

De gevolgen van deze onenigheid binnen de EU over de modaliteiten van het Syrische wapenembargo zijn niet de minste: gelet op het gebrek aan consensus liep het algemeen wapenembargo dat de EU in mei 2011 instelde per 1 juni af. Volgens de Europese tekst zou het onder bepaalde voorwaarden toegestaan zijn om de Syrische Nationale Coalitie (SNC) te bewapenen in de strijd tegen het huidige regime van Assad, en dit vanaf 1 augustus 2013.<sup>2</sup> In het actualiteitsartikel van een vorig nummer van *Wereldbeeld* (2012/04) werd het Syrische conflict geanalyseerd vanuit het perspectief van de internationale mensenrechten. In dat artikel werden de internationale reacties ontleed die volgden op de duidelijke bewijzen van massale schendingen gepleegd door alle partijen in het conflict. Gelet op de thematiek van het huidige nummer – 'Vrede & Veiligheid' – spitst deze tekst zich toe op de concrete gevolgen en uitdagingen die uitgaan van de opheffing van het Europees wapenembargo. Alvorens in te gaan op de implicaties van de opheffing van deze sanctie wordt een beeld geschetst van de huidige situatie in Syrië. Vervolgens volgt een overzicht van de samenstelling van de betrokken partijen in het conflict alsook van de belangrijkste externe actoren die zich

actief inmengen in de oorlog. Ten slotte volgen enkele praktische en juridische beschouwingen omtrent de wapenleveringen aan de verschillende groeperingen in Syrië. Op juridisch, praktisch en ethisch vlak roept de bewapening van zowel de rebellen als de regering Assad toch heel wat vragen op.

## Stand van zaken van het Syrische conflict

De Syrische revolutie die begin 2011 op vreedzame wijze begint, maakt al snel plaats voor gewelddadige confrontaties. In het licht van de escalatie van het geweld en de militarisering van het conflict, bestempelt het gezaghebbende Internationaal Comité van het Rode Kruis (ICRC) het conflict in mei 2012 voor het eerst als een volwaardige burgeroorlog (*non-international armed conflict*).<sup>3</sup> De Verenigde Naties en regionale organisaties zoals de Arabische Liga en de Europese Unie volgen de ICRC al snel en erkennen eveneens dat er in Syrië een gewapend conflict is. Het internationaal humanitair recht (ook: oorlogsrecht) is vanaf dat ogenblik van toepassing op het Syrische territorium en moet worden gerespecteerd door zowel de oorlogvoerende partijen als derde Staten.<sup>4</sup>

Het Syrische conflict wordt gestreden tussen enerzijds het regime van Assad en anderzijds de oppositie.<sup>5</sup> Ondanks de talrijke deserties en slachtoffers (volgens *Military Balance 2013* is de mankracht van het Syrische leger tot de helft herleid sinds het begin van het conflict), blijft het leger ook vandaag nog zeer machtig (ongeveer 110 000 soldaten) en goed bewapend (helikopters, tanks, enz.).<sup>6</sup> Het leger van Assad wordt bovendien ook bijgestaan door diverse Syrische veiligheids- en geheime diensten (aantal manschappen is onbekend) alsook door gewapende milities, waarvan de bekendste de *Shabbiha* en de *People's Army* zijn. De gewapende milities - meer dan 100 000 mannen en vrouwen - worden vaak geassocieerd met buitenrechtelijke executies en massale slachtingen.

De Syrische oppositie, aan de andere kant, groepeerde zeer diverse bewegingen die eigenlijk slechts één zaak gemeen hebben: hun wens het regime van Assad omver te werpen. Voor het overige zijn hun aspiraties, ideologieën, hiërarchie en werkwijze totaal verschillend, soms zelfs tegenstrijdig. De gematigde Syrische nationale coalitie (SNC) fungeert vandaag als de belangrijkste gesprekspartner van het Westen. De Europese Unie, bijvoorbeeld, erkent de SNC als de 'legitieme vertegenwoordiger van het Syrische volk', in tegenstelling tot de regering van Assad die volgens

de EU nog steeds de Syrische Staat vertegenwoordigt.<sup>7</sup> Naast deze verrassende constructie van de EU, zijn er ook een aantal landen (waaronder het Verenigd Koninkrijk) die iedere legitimiteit van Assad verwerpen en de SNC dus beschouwen als de vertegenwoordiger van zowel het Syrische volk als de Syrische Staat. Maar net als vele andere oppositiegroepen in Syrië, kampt de SNC met interne problemen en dreigt deze op elk ogenblik uit elkaar te vallen. Naast de gematigde groepen, worden de extremistische en terroristische allianties vandaag steeds zichtbaarder en machtiger. Naar verluidt zouden honderden buitenlandse strijders deze groepen hebben versterkt en is hun wapenarsenaal zeer aanzienlijk.

De internationale gemeenschap heeft - tevergeefs - al een aantal pogingen gedaan om de strijdende partijen rond de tafel te brengen. Ook vandaag lijkt het er echter op dat de kloof tussen de bondgenoten van Assad (Iran, Rusland, Hezbollah, enz.) en de Staten die de rebellen steunen (Saudi-Arabië, Qatar, enz.) te groot is om een krachtadig internationaal optreden mogelijk te maken. De stroeve houding van o.a. Rusland en de Verenigde Staten (die beiden vetorecht hebben) weerhoudt de Veiligheidsraad ervan enige actie te ondernemen. Ook de NAVO, die nochtans erg actief was bij andere conflicten zoals die in Mali of Irak, onthoudt zich van enige proactieve houding. Daarenboven is volgens de laatste berichten ook de zogeheten 'Genève 2'- conferentie, die de Syrische rebellen en de regering van president Assad rond de tafel moet brengen, verdaagd tot oktober. Maar de tijd dringt...

Enkele recente cijfers zijn illustrerend voor de ernst van het conflict in Syrië dat reeds twee jaar aan de gang is: er vielen meer dan 93 000 doden, 1,3 miljoen vluchtelingen werden officieel geregistreerd en er zouden ook nog eens 4,25 miljoen intern ontheemde personen (IDP's) zijn.<sup>8</sup> Bovendien bevinden miljoenen Syriërs zich in een kritische situatie door het gebrek aan voedsel, water, kledij en medicatie. Recente satellietfoto's van een aantal steden in Syrië leveren ook het onomstotelijk bewijs van vernieling van de meest elementaire infrastructuur in Syrië: huizen zijn verwoest, hospitalen en scholen zijn met de grond gelijk gemaakt, en er is een gebrek aan elektriciteit, water, riolering, enz.<sup>9</sup>





Satellietbeelden van Aleppo, Syrië, die duidelijk de vernieling tonen - © DigitalGlobe/Atrium/Analysis by AAAS via www.amnesty.org

## Inmenging en wapentransfers

Kenmerkend voor het Syrische conflict is dat verschillende actoren – zowel statelijke als niet-statale – zich vanaf het prille begin hebben gemengd in het conflict. Vandaag kan met zekerheid worden gesteld dat Iran, Rusland en de Libanese Hezbollah het regime van Assad actief bewapenen. Het wapenarsenaal dat Assad's bondgenoten naar het Syrische leger en de ordediensten zenden is naar verluidt zeer divers. Er zouden niet alleen handvuurwapens en lichte wapens naar Syrië worden geëxporteerd; verschillende bronnen maken eveneens gewag van zware artillerie, missielen en zware explosieven.



Luchtbrug voor wapens voor de Syrische rebellen - © New York Times

Hoewel noch de Europese Staten noch de VS tot nog toe openlijk hebben toegegeven dat zij de oppositie actief aan het bewapenen zijn, duiken meer en meer aanwijzingen in die zin op. Er dient hierbij ook te worden gewezen op het feit dat een groot aantal Europese Staten wapens blijft leveren aan zowel Saudi-Arabië en Qatar, en dat zij er dus niet veel graten in zien dat een deel hiervan naar alle waarschijnlijkheid wordt doorgesluisd naar Syrië.<sup>10</sup> Een belangrijke vraag die



zich vandaag dan ook stelt is of deze wapenleveringen al dan niet legaal zijn.

## Europese regelgeving

In de aanloop naar de onderhandelingen over het Europees wapenembargo concentreerde het debat tussen voor- en tegenstanders zich hoofdzakelijk op de ethische, politieke en diplomatieke argumenten die in het voor- of nadeel pleitten van de wapenleveringen aan de rebellen. Een juridische analyse van de rechtsgeldigheid van zulke leveringen bleef verrassend genoeg op de achtergrond. Nochtans, in het licht van de huidige internationale en Europese rechtsregels, dringt de volgende conclusie zich op: in principe zijn wapenleveringen aan de Syrische rebellen volstrekt illegaal. Dit artikel laat geen uitgebreide analyse toe van de rechtsregels terzake; toch worden hier enkele argumenten en beginselen aangebracht ter staving van deze conclusie.<sup>11</sup>

Een Europese lidstaat die één van de oorlogvoerende partijen wenst te bewapenen, dient rekening te houden met zowel het Europees als het internationaal recht. De Europese regelgeving bevat een heel aantal dwingende verplichtingen betreffende de uitvoer van wapens. In 2002 hebben de EU lidstaten zich er bijvoorbeeld toe verbonden 'dat zij handvuurwapens *alleen aan regeringen* leveren'.<sup>12</sup> EU lidstaten moeten ook kunnen aantonen dat wapenleveringen voldoen aan de voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie zoals vastgesteld in het Gemeenschappelijk Standpunt van 2008.<sup>13</sup> Een aandachtige lezing van dit bindend document leidt tot de vaststelling dat Staten zich moeten onthouden van de uitvoer van wapens indien (a) dit strijdig is met de internationale verplichtingen en verbintenissen van de lidstaten;<sup>14</sup> (b) er een duidelijk risico bestaat dat deze wapens gebruikt worden voor binnenlandse onderdrukking;<sup>15</sup> (c) er een duidelijk risico bestaat dat deze wapens gebruikt worden bij het begaan van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht;<sup>16</sup> (d) dit een gewapend conflict kan uitlokken of verlengen, dan wel bestaande spanningen of conflicten kan verergeren;<sup>17</sup> of (e) de regionale vrede en veiligheid hierdoor in het gedrang komt.<sup>18</sup> Gelet op de huidige chaotische situatie in Syrië leidt een correcte toepassing van de Europese regelgeving tot het besluit dat de EU lidstaten zich moeten onthouden

van wapenleveringen aan Syrië, noch aan de regering noch aan de oppositie.

## Internationale regelgeving

Het internationaal recht brengt ons tot eenzelfde conclusie. Het beginsel van non-interventie en het geweldsverbod, zoals vastgelegd in het VN Handvest, laten geenszins toe dat een Staat wapens levert aan een gewapende oppositie. Het Internationaal Gerechtshof heeft reeds verschillende keren een Staat veroordeeld die steun biedt aan rebellen. In de zaak *Congo vs. Uganda*, bijvoorbeeld, oordeelde het Hof het volgende: '*Finds that the Republic of Uganda (...) by actively extending military, logistic, economic and financial support to irregular forces having operated on the territory of the DRC, violated the principle of non-use of force in international relations and the principle of non-intervention*'.<sup>19</sup> Ook de VN Veiligheidsraad heeft meer dan eens een land veroordeeld wegens de politieke, financiële of militaire steun die het verschaftte aan gewapende groepen in het buitenland.<sup>20</sup> De beginselen van non-interventie en het geweldsverbod, alsook het verbod van buitenlandse inmenging in een intern gewapend conflict dat hieruit voortvloeit, behoren tot het internationaal gewoonterecht en dienen door alle Staten te worden gerespecteerd.

Parallel met de rechtsregels inzake het gebruik van geweld, moeten ook de rechten van de mens en het oorlogsrecht in acht worden genomen vooraleer een Staat wapens uitvoert naar Syrië. Deze twee rechtstakken creëren in de eerste plaats verplichtingen voor de strijdende partijen, maar ook – en dat is belangrijk in de huidige context – voor Staten die niet onmiddellijk betrokken zijn in een gewapend conflict. De complexe theorie van de extraterritoriale toepassing van de mensenrechten en het oorlogsrecht kan hier niet uit de doeken worden gedaan, maar het staat vast dat ook in het licht van de mensenrechten en het oorlogsrecht wapenleveringen aan Syrië naar alle waarschijnlijkheid onrechtmatig zijn.<sup>21</sup> Een Staat dient zich er immers niet alleen van te onthouden om zelf (middels zijn eigen organen of agenten) het internationaal humanitair recht en de rechten van de mens te schenden; een Staat mag ook geen bijdrage leveren aan zulke schendingen in het buitenland. Aangezien er harde bewijzen zijn dat zowel het regime van Assad als de oppositie zich schuldig maken aan grove schendingen, zijn wapenleveringen



naar deze actoren noodzakelijkerwijs strijdig met de internationale verplichtingen terzake.

## Conclusie

In de huidige Syrische context zijn een militaire interventie en/of wapenleveringen slechts gerechtvaardigd enerzijds op grond van zelfverdediging, en anderzijds indien de Veiligheidsraad hiertoe de uitdrukkelijke toestemming geeft (dit is zeer onwaarschijnlijk gelet op het standpunt van Rusland). Staten die de rebellen (wensen te) bewapenen zullen zich waarschijnlijk beroepen op de internationaalrechtelijke concepten van 'responsibility to protect' (R2P), 'humanitaire interventie', 'interventie op verzoek' of 'reactie op een voorafgaande externe inmenging'. Echter, geen enkel van deze begrippen rechtvaardigt het sturen van wapens naar groepen - en dit ongeacht hun statuut - die op flagrante en systematische wijze de meest elementaire regels van het internationaal recht schenden.

De Europese lidstaten zijn er derhalve toe gehouden een diplomatieke oplossing te zoeken voor het huidige conflict, of sancties op te leggen die de druk op de strijdende partijen derhalve opdrijft dat deze verplicht worden een onderhandelde oplossing te zoeken. EU lidstaten moeten ook op internationaal niveau onderhandelingen voeren, opdat de huidige patstelling binnen de VN kan worden opgelost. Het internationaal recht laat de EU lidstaten niet langer

toe om een loutere 'wait and see'-houding aan te nemen; Staten moeten alles in het werk stellen om de slachtingen een halt toe te roepen. Maar de EU lidstaten noch andere Staten kunnen vandaag op wettige wijze de strijdende partijen bewapenen. Het is daarenboven ook zeer de vraag hoe zulke wapenleveringen het Syrische conflict zouden kunnen oplossen. Hoe meer wapens, hoe meer doden en gewonden; hoe groter het risico op escalatie van het geweld in Syrië en de hele regio; hoe groter het risico dat deze wapens in handen komen van extremistische groeperingen; hoe groter het risico dat meer en meer Staten zich inmengen in het conflict; hoe groter de kans op illegale verspreiding van deze wapens; hoe radicaler de toon van de strijdende partijen; en hoe moeilijker het wordt om een onderhandelde oplossing te vinden. De voortdurende escalatie van het geweld in Syrië, bijna gelijklopend met het opbod van wapens door derde Staten, illustreert dit op pijnlijke wijze.

Vandaag staat in de meeste debatten rond Syrië de volgende vraag centraal: 'zullen we de rebellen in Syrië bewapenen, ja of nee?' Deze vraag dient evenwel te worden gekoppeld aan de volgende misschien meer essentiële vraag: is zo'n inmenging rechtmatig op internationaalrechtelijk vlak? Het recht zou inderdaad als leidraad moeten dienen voor elke politieke besluitvormer die overweegt militair materiaal te laten versturen naar Syrië.





---

## Noten

1. Mélanie De Groof is onderzoeker bij GRIP en doctorandus aan de Universiteit Maastricht.
2. Council Declaration on Syria, 3241st Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 27 May 2013.
3. Zie hierover Wereldbeeld 2012/3
4. Hier dient te worden opgemerkt dat de regels van het internationaal humanitair recht die van toepassing zijn tijdens interne gewapende conflicten nog steeds beperkter zijn in omvang dan deze die internationale conflicten regelen.
5. Voor een uitgebreide analyse van de verschillende actoren die betrokken zijn in het conflict, refereren we naar het rapport *Arms Transfers to Syria – Legality and Practice* dat in de loop van de maand september wordt gepubliceerd op de website van GRIP (grip.org).
6. IISS, *The Military Balance* 2013, p. 403.
7. Voor meer informatie hierover, zie bijvoorbeeld D. Spleeters, 'Syrie: la levée de l'embargo sur les armes, et après?', *Slate*, 29 mei 2013.
8. Voor een vergelijking met de cijfers 8 maanden geleden, zie Wereldbeeld 2012/3.
9. The Economist, 'Uncontrolled demolition', 17 May 2013.
10. Zie hierover bijvoorbeeld de antwoorden van Rudy Demotte (16 juni 2012) en Kris Peeters (2 juli 2013) op parlementaire vragen over wapenleveringen aan Saudi-Arabië en Qatar ; Zie ook Thomas Baum (VVI) in De Standaard, 'Saudi-Arabië kocht recordhoeveelheid Belgische wapens', 15 november 2012.
11. Voor een uitgebreide juridische analyse terzake refereren we naar het rapport *Arms Transfers to Syria – Legality and Practice* dat in de loop van de maand september wordt gepubliceerd op de website van GRIP (grip.org).
12. Artikel 3(a) van het gemeenschappelijk optreden van 12 juli 2002 inzake de bijdrage van de Europese Unie aan de bestrijding van de destabiliserende accumulatie en verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens, 2002/589/GBVB.
13. Gemeenschappelijk Standpunt 2008/944/GBVB van de Raad van 8 december 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie.
14. Artikel 2.1 van het Gemeenschappelijk Standpunt.
15. Artikel 2.2 (a) van het Gemeenschappelijk Standpunt.
16. Artikel 2.2 (c) van het Gemeenschappelijk Standpunt.
17. Artikel 2.3 van het Gemeenschappelijk Standpunt.
18. Artikel 2.4 van het Gemeenschappelijk Standpunt.
19. ICJ, *Case concerning armed activities on the territory of the Congo (DRC v. Uganda)*, Judgment of 19 december 2005, par. 345.
20. Zie bijvoorbeeld Resolutie 1907, S/RES/1907, 23 december 2009 en Resolutie 2023, S/RES/2023, 5 december 2011.
21. Voor een uitgebreide juridische analyse terzake refereren we naar het rapport *Arms Transfers to Syria – Legality and Practice* dat in de loop van de maand september wordt gepubliceerd op de website van GRIP (grip.org).



# Syrië: actualiteit & analyse

## Militair ingrijpen in Syrië? Lessen uit een recent verleden

Jan WOUTERS<sup>1</sup> & Tom RUYSS<sup>2</sup>

*Dit opiniestuk verscheen, in een beknoptere en eerdere versie, in De Tijd van 29 augustus 2013.*

De gifgasaanval van 21 augustus 2013 in de voorwijken van Damascus leidde terecht tot grote verontwaardiging in alle uithoeken van de wereld. De verantwoordelijken voor deze misdaad tegen de mensheid (want dat is het, juridisch gesproken) moeten strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld. Maar wil dit zeggen dat we “bommen moeten gaan werpen” om het Assad-regime af te straffen? Waar de ‘militaire optie’ tot voor kort ondenkbaar was, leek eind augustus het tij gekeerd en was een militair ingrijpen volgens sommige berichten onafwendbaar. De snelheid waarmee, op enkele dagen tijd, de Verenigde Staten en een aantal – voornamelijk westerse – bondgenoten plannen opmaakten voor een militaire actie, riep pijnlijke reminiscenties op aan een aantal recente tragische episodes. Ernstige vragen dringen zich hierbij op inzake de legaliteit, maar ook de legitimiteit van een eventueel militair ingrijpen. Het is goed even bij deze vragen stil te staan, zelfs nu het bij het ter perse gaan van deze bijdrage (2 september), na de verrassende nederlaag van premier Cameron in het Britse Lagerhuis op donderdag 29 augustus, hoogst onduidelijk is wanneer en met wie deze interventie zou plaatsvinden. De Amerikaanse president Obama heeft inmiddels ook om een stemming in het Huis van Afgevaardigden gevraagd, en de uitkomst daarvan is op dit ogenblik bijzonder onzeker.

(ook aan westerse zijde bestond er destijds weinig animo om een nieuw precedent te creëren dat zich mogelijk leent tot misbruik). De bekrachtiging door de VN-Algemene Vergadering van de ‘*responsibility to protect*’-doctrine in 2005 verandert hier juridisch weinig aan. Kortom: in de huidige stand van het internationaal recht kan men niet onverkort stellen dat een humanitaire interventie zonder machtiging van de VN-Veiligheidsraad wettig is.

Los van de uiterst twijfelachtige legaliteit van een eventuele interventie, is er ruimte voor bijkomende bedenkingen. Zo is er de bittere herinnering aan de Irak-invasie in 2003. Die gebeurde zonder mandaat van de Veiligheidsraad en bleek achteraf gebaseerd op loze beweringen over het arsenaal massavernietigingswapens van Saddam Hoessein. In hun grote ongeduld wilden de VS en het VK toen niet wachten op definitieve conclusies van het VN-verificatieteam dat onder leiding van Hans Blix in Irak actief was. Ook vandaag is het niet duidelijk of men zal willen wachten tot de VN-missie in Syrië met haar bevindingen komt: dit zou te lang op zich laten wachten en de eigen informatiediensten zouden al over “onomstotelijke bewijzen” beschikken over de betrokkenheid van het Assad-regime bij de gasaanval. De VS heeft inmiddels eind augustus een document met 4 pagina’s “de-classified” informatie vrijgegeven waaruit deze betrokkenheid zou blijken, maar de internationale reacties waren kritisch en verdeeld. Ook hier moet men onwillekeurig terugdenken aan begin 2003, toen Colin Powell in een “live” uitgezonden zitting van de Veiligheidsraad de andere leden van de raad trachtte te overtuigen met een presentatie vol “bewijzen” dat Saddam Hoessein massavernietigingswapens achterhield. Als de Irak-tragedie ons iets geleerd zou moeten hebben, is het allicht dat onafhankelijke internationale instanties eerst de mogelijkheid moeten krijgen om met een grondige analyse te komen.

Zoals het er nu uitziet zou een ingrijpen beperkt blijven tot doelgerichte aanvallen (vanop zee?) tegen militaire doelwitten van het Assad-regime. Men kan zich afvragen wat dit zal betekenen voor de burgers in



Syrië, in het bijzonder voor de meer dan 2,5 miljoen mensen die gevlucht zijn als gevolg van het conflict. Het lijkt niet erg waarschijnlijk dat dergelijke aanvallen van aard zullen zijn om de vijandelijkheden op Syrisch grondgebied te stoppen of zelfs maar te doen afnemen, of om het regime aan te sporen tot een betere naleving van het oorlogsrecht. De ironie is bovendien dat men de voorraden chemische wapens via dergelijke gerichte aanvallen klaarblijkelijk niet kan uitschakelen gelet op het risico dat hierdoor grote hoeveelheden giftige gassen zouden vrijkomen.

Indien men zou opteren voor een uitgebreidere militaire actie, eventueel met inzet van grondtroepen, rijzen bijkomende moeilijkheden. Zo leert de Libië-interventie van 2011 dat men internationale steun voor een gerichte militaire tussenkomst niet zomaar kan gebruiken om *'regime change'* af te dwingen en een eigen geopolitieke agenda na te streven, en dat men verder moet denken dan de militaire actie en realistische scenario's moet ontwikkelen voor een duurzame heropbouw van het land. Ook over de ronduit desastreuze gevolgen van de Irak-invasie en -bezetting is het laatste historische woord nog niet gezegd: het volstaat te zien hoe het met Irak anno 2013 is gesteld, én de gigantische kost in mensenlevens (134.000 burgers, indirect zelfs mogelijks het viervoud daarvan) en financiële middelen (1,7 triljoen dollar) in acht te nemen.

Men zou de unanieme veroordeling van de gifgasaanval naar onze mening beter kunnen aanwenden om maximaal de druk op te voeren op China en Rusland, en op Syrië zelf, om werk te maken van vredesonderhandelingen, en om aan te dringen op een strikte naleving van het oorlogsrecht door alle partijen bij het conflict, zodat er een einde komt aan de praktijken van foltering, standrechtelijke executies en gerichte aanvallen tegen de burgerbevolking die vandaag schering en inslag zijn. In afwachting moet men de VN-missie – liefst met een sterker mandaat - haar werk laten doen, eerder dan zich halsoverkop in een militair avontuur te storten. Op termijn moet werk worden gemaakt van strafrechtelijke vervolging. Een doorverwijzing van de situatie in Syrië naar het Internationaal Strafhof lijkt helaas niet voor morgen, aangezien dit opnieuw langs de Veiligheidsraad moet verlopen, maar desnoods moet men naar alternatieve mechanismen op dit vlak streven. Een internationale rechtsorde die naam waardig vereist dat de schuldigen voor de gifgasaanval ter verantwoording worden

geroepen via een doeltreffend en onpartijdig justitieel apparaat; niet via meer oorlogsgeweld.

---

## Noten

1. Jan Wouters is gewoon hoogleraar internationaal recht aan de KU Leuven en voorzitter van de VVN.
  2. Tom Ruys is advocaat en postdoctoraal onderzoeker aan de KU Leuven.
- 



# Interview

## Het VN Wapenhandelverdrag: interview met Werner Bauwens, speciaal gezant voor ontwapening en non-proliferatie van het Belgische ministerie voor Buitenlandse Zaken

Brussel, 11 juli 2013

Op 2 april 2013 keurde de VN Algemene Vergadering het Wapenhandelsverdrag (Arms Trade Treaty oftewel ATT) eindelijk goed na een proces van meer dan 10 jaar onderhandelingen en lobbywerk. Het opende voor ondertekening op 3 juni 2013 en zal in werking treden 90 dagen na de 50ste ratificatie. 79 landen hebben het verdrag reeds ondertekend en 2 landen hebben het zelfs al geratificeerd. Het idee achter het verdrag was het tot stand brengen van gemeenschappelijke juridisch bindende internationale standaarden voor de import, export en overdracht van conventionele wapens.

Wij spraken met Ambassadeur Werner Bauwens, speciaal gezant voor ontwapening en non-proliferatie van het Belgische ministerie voor Buitenlandse Zaken en hoofd van de Belgische delegatie bij de onderhandelingen van het VN Wapenhandelverdrag.



Ambassadeur Werner Bauwens (rechts) - © Barbara Saporiti/ISS Photo

niveau werd aangemerkt als een gemengd verdrag met een gedeelde bevoegdheid voor de gewesten en de federale overheid en dat dus zowel de federale overheid en de gewesten een rol gespeeld hebben in het onderhandelingsproces.

Vervolgens dient opgemerkt dat er ook Europese bevoegdheden in het spel zijn, zodat de lidstaten hiermee verplicht moesten rekening houden zowel voor de bepaling van hun nationale standpunten als voor de uitwerking van een Europees onderhandelingsmandaat.

Men kan verder twee fases identificeren in dit proces. In de eerste fase moest er consensus gezocht worden om een onderhandelingsproces op te starten. In deze fase was buitenlandse zaken de enige acteur. In 2004 werden de eerste stappen van het proces ingeleid. Het ATT werd aangeduid als iets dat politiek prioritair zou moeten worden gesteld. In 2006 kwam er een eerste resolutie in de VN Algemene Vergadering. Grote tegenvaller: de VS had tegen gestemd. In 2007, werd er een beperkte groep regeringsexperts opgezet met deelname van enkele landen per continent (België was hier niet bij). In 2010 werd er een *open-ended* werkgroep opgezet waar iedereen aan kon deelnemen. In 2009, werd er een derde resolutie gestemd waarin er besloten werd om een VN diplomatieke conferentie te organiseren om gedurende vier weken in juli 2012 te onderhandelen over een juridisch bindend instrument met wereldwijde standaarden voor handel in conventionele wapens. Belangrijk om te vermelden hier is dat de tekst alleen kan aangenomen worden bij consensus.

Het samenroepen van de diplomatieke conferentie luidt de tweede fase in van het onderhandelingsproces. Vanaf dit moment, aangezien er effectief onderhandeld zal worden over de tekst van het verdrag, worden ook de gewesten bij het proces betrokken aangezien

**Wereldbeeld:** *Hoe is het onderhandelingsproces verlopen?*

**Bauwens:** Het is eerst en vooral belangrijk om te vermelden dat het Wapenhandelverdrag op Belgisch



zij bevoegd zijn voor de vergunningspolitiek met betrekking tot de uitvoer van wapens. Buitenlandse zaken leidt de Belgische delegatie op internationaal niveau, terwijl de gewesten via een interne samenwerkingsprocedure worden betrokken bij de voorbereiding van het Belgische standpunt, zowel in Europese context als op het VN niveau. Op het vlak van het onderhandelingsproces zelf, worden ze ook volwaardig betrokken bij alle stappen van het proces: van de *prepcoms* tot de effectieve onderhandelingen. Ondanks het feit dat een grote groep landen bereid was de voorzitterstekst te aanvaarden als compromis, werd er uiteindelijk geen consensus bereikt in juli 2012.

Er werd besloten om de niet afgeronde onderhandelingen een laatste kans te geven in maart 2013. Ook op deze tweede Conferentie werd er geen consensus behaald. Er waren drie landen die formeel tegen de tekst waren (Noord Korea, Iran en Syrië). In extremis werd dan, op initiatief van de meest geëngageerde landen, waaronder België, overeengekomen de tekst voor de Algemene Vergadering te brengen waar het ATT uiteindelijk begin april 2013 aangenomen werd met 154 stemmen voor (inclusief de VS), 3 stemmen tegen en 23 onthoudingen.

Het aangenomen document heeft zeker een universeel karakter. De drie landen die zich buiten de consensus geplaatst hebben, beïnvloeden de waarde van de tekst niet aangezien het om drie landen gaat die zich toch al redelijk geïsoleerd hebben van de internationale gemeenschap in het algemeen. Als dit enig effect heeft gehad was het eerder positief: andere landen wilden niet in dezelfde korf terechtkomen door het stigma dat op de landen rust die tegen de resolutie waren. Van belang is bovendien dat geen enkel permanent lid van de Veiligheidsraad tegen de resolutie heeft gestemd (China en Rusland hebben zich louter onthouden). De positieve stem van de VS en van enkele andere grote wapenproducenten draagt zeker bij tot de relevantie van het verdrag.

#### **Wereldbeeld: Wat was de rol van de EU in dit proces?**

**Bauwens:** Dit is geen onbelangrijke vraag aangezien het verdrag ook op het niveau van de Europese Unie (EU) een gemengd verdrag is; naast de EU lidstaten heeft ook de EU zelf immers bevoegdheid over sommige elementen in het verdrag. De EU is altijd een grote voorstander geweest van het verdrag. Zelf stond de EU ook al redelijk ver wat normen aangaande wapenhandel betreft aangezien er reeds meerdere jaren een EU Gemeenschappelijk standpunt over

bestond en voordien een EU Gedragscode. België heeft altijd zijn steun gegeven aan de pogingen van de EU om het verdragsproces te promoten. Wat zijn de gevolgen van het feit dat het ook gaat om een gemengd verdrag op EU niveau? Dit houdt eerst en vooral in dat er ook overleg was binnen de EU (hierbij werden de gewesten overigens ook betrokken). Verder kunnen de lidstaten het verdrag pas ondertekenen en ratificeren als ze hiervoor groen licht hebben gekregen van de EU. Wat de ondertekening betreft, werd de toestemming van de EU gegeven eind mei 2013. Deze autorisatie wordt verleend door middel van een besluit van de Raad. De lidstaten werden overigens aangemoedigd om het verdrag op 3 juni tijdens de officiële ondertekeningsceremonie in New York reeds te ondertekenen. 24 EU lidstaten ondertekenden het verdrag op 3 juni (de drie lidstaten die het verdrag toen niet ondertekenden deden dit niet voor politieke reden maar konden het niet doen omwille van obstakels met hun nationale wetgeving). België ondertekende het verdrag wel op 3 juni. Het groen licht van de EU voor de ratificatie wordt spoedig verwacht. Dit moet ook door middel van een besluit van de Raad gebeuren. In tegenstelling tot een autorisatie ter ondertekening, moet voor ratificatie ook het Europees Parlement betrokken worden. Dit proces is lopende. Om tot ratificatie over te gaan in België zal hiernaast ook nog parlementaire instemming nodig zijn op zowel federaal als gewestelijk niveau.

De EU zelf kan overigens geen partij worden bij het verdrag aangezien dit niet expliciet voorzien wordt door het verdrag. De EU lidstaten hadden graag een *Regional Integration Organization* (RIO) clause in het verdrag laten opnemen zodat de EU ook partij zou kunnen worden bij het verdrag maar dit is uiteindelijk niet gelukt. China heeft zich op dit punt negatief opgesteld, wellicht omwille van het nog bestaande EU wapenembargo tegen dat land.

#### **Wereldbeeld: Naar de toekomst toe?**

**Bauwens:** De ambities die we hadden zijn niet overal behaald maar de tekst is voldoende substantieel en evenwichtig om achter te staan. We hebben vandaag een instrument dat we voordien niet hadden. En ook al hebben we de perfectie niet bereikt, is dit toch een zeer belangrijke stap. Voor het eerste hebben we een mondiaal gemeenschappelijk referentiepunt in een toch wel delicate materie als de wapenhandel. Nu de tekst er is, moet er natuurlijk overgegaan worden op actie. In de eerste plaats moet er nu vooral gefocust worden op 1) praktische ondersteuning van landen die dit nodig hebben voor de implementatie van het verdrag en 2) outreach en overtuigen van belangrijke



spelers om het verdrag daadwerkelijk uit te voeren (universalisering).

Wat het eerste punt betreft, moeten we snel komen tot een systeem (op EU niveau; maar ook op Belgisch niveau met een meer specifieke focus op Afrika) van ondersteuning van landen die het moeilijk hebben wat betreft hun engagement voor ratificatie maar ook meer concreet om deze landen te helpen met het invoeren van een nationaal uitvoeringmechanisme. We moeten inderdaad niet alleen focussen op ratificatie maar er ook voor zorgen dat deze landen over de nodige instrumenten beschikken om het verdrag daarna ook effectief uit te voeren. Er moet o.a. gefocust worden op de opbouw van technische *knowhow*, transparantie, parlementaire controle, etc. Dit is een investering die we kunnen en moeten doen. Op EU niveau zijn we hier al volop mee bezig. Als alles meevalt zullen sommige van deze ondersteuningsprogramma's al begin 2014 op poten staan. We moeten niet wachten op ratificatie, we moeten ervoor zorgen dat deze landen klaar zijn voor implementatie vooraleer het zover is.

Wat het tweede punt betreft, de waarde van het ATT hangt af van de ondersteuning door de grootste wapenexport/-import landen. Er zijn een aantal landen die nog over de streep gehaald moeten worden. Dit is ook een belangrijk punt waar we op moeten focussen. De situatie in de VS bijvoorbeeld is ingewikkeld (vooral ook door de link met de interne wapenkwestie) maar ziet er wel positief uit. We moeten rustig blijven aandringen zonder irritant te worden. Wat China en Rusland betreft, daar moeten we een meer gerichte campagne starten, vooral ook op EU niveau. Het opstellen van een diplomatieke campagne tegenover deze landen is een gepaste prioriteit voor de EU. Wat China betreft, is de zaak redelijk delicaat en vooral bemoeilijkt door het EU Wapenembargo. Wat Rusland betreft, zijn er verschillende elementen die vermeld moeten worden. De situatie in Rusland is redelijk uniek aangezien de wapenhandel daar in handen van de staat is. Voor Rusland moet er vooral gefocust worden op de illegale handel en dus op niet-statelijke actoren (van de statelijke actoren verwacht Rusland principieel dat deze verantwoordelijk omgaan met wapenhandel). We moeten Rusland vooral wijzen op het feit dat we hun bemerkingen wel degelijk in acht hebben genomen in het verdrag (zie artikel 11 ATT over *diversion*) en dat het dus ook voor hen interessant is om het proces te steunen. Rusland sluit niet uit het verdrag te tekenen. We moeten ook hopen op een soort kettingeffect. Als de VS ondertekent, wat verwacht wordt, dan zullen China en Rusland hopelijk ook volgen op basis van een soort "P5 solidariteit".

Een gemoduleerde outreach is cruciaal. Deze moet zeer gericht zijn en we moeten bereid zijn om te luisteren. Het verdrag zal in werking treden nadat het door 50 landen geratificeerd is. Dit kan redelijk snel gaan. Een termijn van 1,5-2 jaar is niet onrealistisch naar analogie met het ratificatieproces van het clustermunitionverdrag enkele jaren geleden. Volgens die hypothese zou het ATT rond het voorjaar van 2015 in werking kunnen treden.

Het overtuigingswerk zal hiermee echter niet stoppen en we zullen verder moeten werken op die landen die nog overtuigd moeten worden. Het verdrag voorziet een *Conference of State Parties* (COSP) die niet later dan één jaar na de inwerkingtreding van het verdrag zal moeten worden samengeroepen (cf. artikel 17 ATT). We zullen hier op de meest efficiënte manier gebruik van moeten maken. Ook tijdens de eerste COSP moet men aandacht aan outreach blijven besteden. Het zou niet opportuun zijn om dan meteen over amendering te beginnen praten. Dat is geen taak van de eerste orde maar kan overwogen worden in een latere fase. We moeten focussen op het creëren van een zo breed mogelijk draagvlak, in andere woorden, bijdragen tot verdere universalisering, voordat we beginnen praten over amendering of interpretatie van de verplichtingen. Het delicate evenwicht dat werd bereikt na moeizame onderhandelingen moet in de praktijk levensvatbaar worden en landen die het al moeilijk hadden met sommige voor ons cruciale engagementen moeten door ons aangemoedigd worden en niet afgeschrikt. Als je verder wilt gaan dan de verplichtingen in het ATT (het EU Gemeenschappelijk Standpunt gaat bv. verder) dan kan dit, zoals overigens in het verdrag specifiek wordt vermeld, maar we kunnen deze ambitie niet aan anderen opleggen. Het ATT biedt ons een uniek instrument om tot een meer verantwoordelijke wapenhandel te komen wereldwijd. Het overeengekomen opvolgingsproces maakt het mogelijk hierover ernstig overleg en consultaties te voeren en tevens om via de uitwisseling van "best practices" de consensus op termijn nog te verdiepen en het ambitieniveau nog hoger te leggen.





# Nieuws in het kort

Met bijdragen van Cedric Ryngaert en Neri Sybesma-Knol

## Nieuws van de internationale straftribunalen

Cedric RYNGAERT

### *Joegoslavië-tribunaal (ICTY)*

Het Joegoslavië-tribunaal bestaat dit jaar 20 jaar, maar veel redenen om te vieren waren er de afgelopen maanden niet. De voorzitter van het tribunaal, Theodor Meron, kwam namelijk in het oog van de storm terecht na een gelekte brief van de Deense rechter van het Tribunaal, Frederik Harhoff. In die brief (een email in feite) voert Harhoff aan dat Meron enorme druk uitoefende op zijn collega's om een vrijspraak te verkrijgen in aantal zaken. In die zaken werden de verdachten uiteindelijk ook vrijgesproken, omdat de bijstand die ze verleenden aan gewapende groepen niet "specifiek gericht" was op het plegen van internationale misdaden. Harhoff claimt dat Meron deze druk uitoefende om het militaire establishment van een aantal machtige staten, zoals de VS en Israël, te beschermen tegen de nogal expansieve interpretatie van strafrechtelijke aansprakelijkheid die het Tribunaal eerder voorstond. In de nieuwe interpretatie is de aansprakelijkheid van militaire bevelhebbers duidelijk beperkt. Tot nader order zijn er echter geen bewijzen dat Meron effectief een politieke agenda ten uitvoer legde.

In een andere zaak daarentegen, tegen Radovan Karadzic (de politieke leider van de Bosnische Serviërs ten tijde van de Bosnische burgeroorlog) herriep de beroepskamer van het Tribunaal, waarvan Meron ook voorzitter is, een al te nauwe juridische interpretatie van de rechtbank van eerste aanleg. Die rechtbank had eerder beslist dat Karadzic niet voor zijn mogelijk aandeel in de genocide in Bosnië terecht zou moeten staan (wel voor andere misdaden), aangezien er geen enkel bewijs was dat een veroordeling zou kunnen rechtvaardigen. De beroepskamer was evenwel van oordeel dat de aanklager bewijs had voorgelegd waaruit genocide toch zou kunnen blijken. Het Tribunaal zal later oordelen of dit bewijs overtuigend genoeg is. Een

vonnis wordt voor juli 2015 verwacht, dit is twintig jaar na de bewuste feiten.

### *Rwanda-tribunaal (ICTR)*

Het Rwanda-tribunaal transfereerde op 17 juli 2013 de laatste zaak naar de Rwandese gerechten. In totaal zullen acht beklaagden in Rwanda zelf, veeleer dan voor het internationale Rwanda-tribunaal terecht staan. Dit maakt het mogelijk dat het Tribunaal zijn deuren op tijd kan sluiten. De legaliteit van deze "completion strategy" werd finaal bevestigd door de beroepskamer van het Tribunaal op 3 mei 2013. Het valt nu te hopen dat Rwanda de rechten van deze beklaagden voldoende beschermt. Zes van die beklaagden zijn overigens nog steeds voortvluchtig. Drie andere voortvluchtigen zullen door het Tribunaal zelf worden berecht.

### *Internationaal Strafhof*

Het Strafhof nam recent twee belangrijke beslissingen over de ontvankelijkheid van de zaken aangespannen tegen Laurent Gbagbo en Muammar Gaddafi.

Op 11 juni 2013 oordeelde de Kamer voor Vooronderzoek dat de zaak tegen Laurent Gbagbo, de voormalige president van Ivoorkust, nog steeds ontvankelijk was omdat er geen enkel bewijs was dat er op nationaal niveau actieve stappen werden gezet om Gbagbo te vervolgen. Het Hof moet nu nog de aanklachten tegen Gbagbo bevestigen alvorens hij voor de rechter kan verschijnen.

Op 31 mei 2013 had de Beroepskamer van het Internationaal Strafhof al geoordeeld dat de Libische autoriteiten Saif Al-Islam Gaddafi, de zoon van de voormalige Libische leider Muammar Gaddafi, moeten uitleveren aan het Hof. Libië had aangevoerd dat het in staat was Gaddafi zelf te berechten, maar het Hof volgde dat argument niet. Het Hof vond dat de zaak die in Libië was gebracht tegen Gaddafi niet dezelfde was als de zaak voor het Hof. Het Hof erkende dat Libië mooie inspanningen had geleverd om de publieke instellingen te heropbouwen en de



rechtsstaat te herstellen. Maar tegelijk was het Hof van oordeel dat de Libische staat nog steeds ernstige moeilijkheden ervaart om zijn rechterlijke macht over het hele grondgebied uit te oefenen. Zo wordt Gaddafi nog steeds vastgehouden door een militia, zijn er problemen met de bewijsverrijking, en heeft Gaddafi moeilijk toegang tot een advocaat. De zaak tegen Gaddafi voor het Hof was dus nog steeds ontvankelijk.

Een andere bekende politiek geladen zaak is op dit moment ook voor het Hof: het incident met de Mavi Marmara, een schip met pro-Palestijnse activisten dat in 2010 door Israël werd geënterd. Bij dit incident kwamen 9 personen om het leven. Het schip bleek in de Comoren te zijn geregistreerd. De Comoren zijn partij bij het Statuut van het Internationaal Strafhof en konden daarom een zaak naar het Hof verwijzen. De aanklager is een voorlopig onderzoek gestart.

## De 'situatie in de Grote Meren' in de Veiligheidsraad

Neri SYBESMA-KNOL

De Minister van Buitenlandse Zaken toonde zich bijzonder tevreden met het initiatief van de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken John Kerry voor een bijzondere zitting van de Veiligheidsraad op 25 juli. Deze bijzondere zitting zou op hoog niveau de situatie in de Democratische Republiek Congo en in de Grote Meren bespreken.

België werd uitgenodigd om deel te nemen aan dit debat. Ook waren een aantal ministers uit de regio, de Secretaris-generaal van de Verenigde Naties, de Voorzitter van de Wereldbank en de speciale gezant voor de Grote Meren Mary Robinson, aanwezig.

56

De bijeenkomst leidde tot de goedkeuring van een verklaring. Hierin wordt de steun van de internationale gemeenschap bevestigd voor de raamovereenkomst voor vrede, veiligheid en ontwikkeling, voor de oprichting van een interventiebrigade van de MONUSCO en voor de persoonlijke diplomatieke betrokkenheid van mevrouw Robinson. De Minister onderstreepte het reeds een paar dagen tevoren in een persbericht: de recente hervatting van de gevechten rond Goma bevestigt de noodzaak om een einde te maken aan het geweld van de gewapende groepen in de Kivu streek.

In zijn verklaring veroordeelt de Veiligheidsraad het hernieuwde geweld van M23 en eist ze de ontmanteling en ontwapening ervan. Ook de andere gewapende

groeperingen zoals de FDLR ("Forces Démocratiques de Libération du Rwanda"), de ADF-Nalu en Mai-Mai moeten ontwapend en ontmanteld worden. Verschillende deelnemers, waaronder ook België, riepen op om de externe steun aan deze gewapende groepen stop te zetten zodat het geweld en de verschrikkelijke misbruiken tegen burgers wordt beëindigd.<sup>1</sup>

De Minister had in juli in Brussel al een ontmoeting met de bijzondere gezant van de VN-Secretaris-generaal voor de Grote Meren, Mary Robinson. Ze bespraken toen de vooruitgang die was geboekt sinds de ondertekening in Addis Abeba in februari van "de Kaderovereenkomst voor vrede, veiligheid en samenwerking in de DRC en in de regio". De deelnemende landen zijn intussen begonnen met het opstellen van een reeks 'indicatoren' voor de uitvoering van hun verplichtingen onder deze overeenkomst. Die moeten in september in New York worden goedgekeurd. Van haar kant heeft de Congolese regering een nationaal opvolgingssysteem en een nieuwe kiescommissie ingesteld en nationale consultaties gehouden.

Mary Robinson kwam die ochtend zelf terug van een ontmoeting in Bujumbura met vrouwenorganisaties in de regio. Vrouwen zijn vaak de eerste slachtoffers van het geweld en hebben een belangrijke rol te spelen in de zoektocht naar vrede.

Volgens haar is het alleen door een combinatie van militaire druk en positieve incentives dat de instabiliteit kan beëindigd worden. Het is nodig om de internationale steun voor deze aanpak te blijven mobiliseren. Deze richt zich niet alleen op de onmiddellijke crisis veroorzaakt door de opstand, maar ook op de onderliggende oorzaken van de instabiliteit in de regio. Dit zou gebeuren door een alomvattende aanpak binnen het "kader van de Hoop" zoals gedefinieerd door Robinson (zie hierover een vorige editie van 'Nieuws in het kort').

## Een nieuw verdrag voor de internationale scheepvaart

Op 20 augustus trad de ILO Maritime Labour Convention (MLC 2006) in werking. De Conventie regelt de voorwaarden voor de tewerkstelling in de scheepvaartindustrie. Al in 2006 werd ze aangenomen door de Arbeidsconferentie, de Algemene Vergadering van de Internationale Arbeidsorganisatie, en wordt



beschouwd als het sluitstuk, de *Vierde Peiler*, van de regelgeving in de maritieme wereld.

De reguleringen voor de scheepvaart betroffen in eerste instantie vooral de veiligheid: het gaat om een aantal afspraken onder de algemene titel van *Safety of Life at Sea*, of SOLAS. Een tweede onderwerp is de kwestie van de *vervuiling van de zeeën door schepen* en is neergelegd in de MARPOL Convention. Een derde verdrag, de *aansprakelijkheid voor pollutie*, behandelt een ander belangrijk onderdeel van de regulering van de internationale scheepvaart.

En nu dus de nieuwe conventie over de basisrechten van het personeel. Zij trad in werking na de dertigste ratificatie, maar de Secretaris-generaal deed al een beroep op andere landen om dat voorbeeld te volgen. De Internationale Maritieme Organisatie (Londen) betuigde ook al haar instemming en steun.

Nu we nog maar pas geleden hoorden van de onaanvaardbare situatie van de bemanning van een Chinees schip dat in de haven van Antwerpen aan de ketting ligt, kunnen we dat alleen maar beamen.

## Honderd jaar Vredespaleis

Op 28 augustus werd gevierd dat het Vredespaleis in Den Haag 100 jaar geleden werd geopend. Sindsdien is het Vredespaleis uitgegroeid tot een wereldwijd symbool van Vrede en Recht. Tussen 28 augustus en 21 september, de VN Dag van de Vrede, zijn er allerlei speciale evenementen gepland die benadrukken dat we moeten blijven werken aan een betere wereld waarin conflicten vreedzaam worden opgelost.

Op 28 augustus werd dan ook een *Ministeriële Conferentie over Vreedzame Geschillenbeslechting* gehouden, voorgezeten door de Nederlandse Minister van Buitenlandse Zaken, Frans Timmermans. Hij trad tijdens de Conferentie op als gastheer en voorzitter. Secretaris-generaal Ban Ki-Moon hield de openingspeech.

Het overkoepelende thema van de conferentie was: het vreedzaam oplossen van conflicten, met in het bijzonder aandacht voor de methoden die worden genoemd in artikel 33 van het VN Handvest. Het werk van het *Internationaal Gerechtshof* (IGH) en het *Permanent Hof van Arbitrage* (PHA) staan hierbij centraal. Tijdens de conferentie kwamen in opeenvolgende paneldiscussies drie specifieke methodes van geschillenbeslechting aan de orde:

internationale rechtspraak, arbitrage, en *mediation* (bemiddeling).

Sprekerswaren: *Patricia O'Brien* (Onder-Secretaris-generaal voor Juridische Zaken), *Peter Tomka* (President van het Internationaal Gerechtshof) en *Hugo Siblescu* (Secretaris-generaal van het Permanente Hof van Arbitrage). De Ministers van Buitenlandse Zaken van de (15) landen waarvan een onderdaan deel uitmaakt van het Internationaal Gerechtshof waren uitgenodigd om deel uit te maken van de verschillende panels. De resultaten van de conferentie zullen dienen als de basis voor verdere gesprekken over deze onderwerpen tijdens de jaarlijkse Algemene Vergadering in New York in september 2013.

### *Het begin: de vroegere Haagse Vredesconferenties*

Met vreugde, hoop, wantrouwen, maar bovenal met verbazing werd in augustus 1898 het bericht ontvangen dat Tsaar Nicolaas van Rusland de naties opriep tot een *conferentie over wapenbeheersing*. Een Franse krant noemde het een “donderslag bij heldere hemel” en schreef: “de Tsaar met een olijftak in de hand? Onvoorstelbaar!”

Maar toch: er bestond, wijd verspreid, een grote angst voor de opkomende wapenindustrie en voor oorlog als het onafwendbare gevolg daarvan. De Tsaar riep nu op om daar een einde aan te maken. Hij verwees naar de algemene wens voor wereldvrede die duidelijk was ontstaan in de voorbije twintig jaar.

Als gastland had de Tsaar geopteerd voor Nederland, een klein, neutraal land. De conferentie werd gehouden in Huis ten Bosch, een van de koninklijke paleizen in Den Haag. Charmante gastvrouw was de jonge Koningin Wilhelmina, die in 1898, toen ze 18 jaar was geworden, de troon bestegen had. De keuze bleek een schot in de roos. De verslagen spreken van een schitterend huis met park, van de prachtige salons als ‘meeting rooms’, van diners en bals en recepties, van de elegante ontvangst, van de plezierige rit naar en van de zee in Scheveningen. Dit alles droeg bij tot een wat mildere stemming onder de delegaties, waar de bijeenkomst toch was begonnen in een sfeer van groot scepticisme en wantrouwen.

Uiteindelijk kwamen er in Den Haag enkele belangrijke verdragen tot stand: naast afspraken over de *Wetten en Gebruiken van de Oorlog te Land* en over de toepassing van erkende humanitaire regels voor oorlogen op zee ging het vooral over de *Overeenkomst voor de Vreedzame Beslechting van Internationale Geschillen*. Het Verdrag werd in juli 1899 ondertekend. Er werd



besloten tot de oprichting van een *Permanent Hof van Arbitrage* (PCA), een instituut dat staten moest helpen hun onderlinge geschillen vreedzaam en langs juridische weg op te lossen.

#### *Het Permanente Hof voor Arbitrage*

Er zijn uiteraard vele manieren om internationale geschillen op een vreedzame manier te beslechten. Zo noemt het VN Handvest, naast arbitrage: “onderhandelingen, feitenonderzoek, bemiddeling, conciliatie...”. Al deze mogelijkheden waren in de praktijk ook al eeuwen toegepast. Arbitrage daarentegen, als een definitieve uitspraak inzake een geschil en dus een definitieve streep onder de vijandelijke verhoudingen, werd pas op het einde van de 19de eeuw echt populair. Het bijzondere van arbitrage is, dat een definitieve uitspraak over de verschillende aspecten van een zaak wordt gedaan door onafhankelijke derden (de scheidsrechters of arbiters) en dat de partijen bij het geschil zich verbinden die uitspraak na te leven. Uiteraard moeten zij dit alles tevoren overeenkomen.

Het Arbitrageverdrag voorzag nu in een permanent college: het *Permanente Hof voor Arbitrage*. Het zou gevestigd worden in Den Haag, en zou bestaan uit een Bureau, een lijst van beschikbare arbiters en een bescheiden Secretariaat.

Het Hof bestaat nog steeds. Na enkele successen in de beginperiode wordt het Hof nu nog maar zelden ingeschakeld. Dit is vooral te danken aan de oprichting, in 1919 en samen met de oprichting van de Volkenbond, van een echt permanent gerechtshof: het *Permanente Hof voor Internationale Justitie*. In 1945, toen de Volkenbond werd vervangen door de Verenigde Naties, werd het opgevolgd door het *Internationaal Gerechtshof*, een van de hoofdorganen van de VN.

#### *Een Vredespaleis*

Het idee van een ‘Vredespaleis’ kwam voort uit een discussie in 1900 tussen de Russische diplomaat Friedrich Martens en de Amerikaanse diplomaat Andrew Dickson White, over de noodzaak van passende huisvesting voor het Permanente Hof van Arbitrage. White nam hierover contact op met zijn vriend en weldoener, de staalmagnaat Andrew Carnegie. Die schonk anderhalf miljoen dollar

(omgerekend naar huidige koopkracht ca. 100 miljoen euro).

Het Paleis werd, na een prijsvraag, in Neorenaissancestijl gebouwd door de Franse architect Louis M. Cordonnier. De tuinen van het paleis zijn ontworpen door de Engelse tuinarchitect Thomas Hayton Mawson. In 1907 werd, tijdens de Tweede Vredesconferentie van Den Haag, symbolisch de eerste steen geplaatst. De bouw begon enige tijd later en het paleis werd in 1913 opgeleverd. Op 28 augustus 1913 werd het officieel geopend.

#### *Honderd jaar*

Later werd het Vredespaleis ook de zetel van het *Permanente Hof van Justitie*, dat in 1946 werd opgevolgd door het *Internationaal Gerechtshof*, het voornaamste juridische orgaan van de Verenigde Naties.

Secretaris-generaal Ban Ki-moon was dan ook aanwezig bij de viering van dit eeuwfeest. Al in januari van dit jaar had hij zijn waardering uitgesproken voor de inspanningen van Nederland, en meer in het bijzonder van de gemeente Den Haag, voor het internationaal recht. Den Haag wordt tegenwoordig wereldwijd erkend als de zetel van de internationale rechtspraak: “De VN heeft grote waardering voor de gastvrijheid van Den Haag en de Nederlandse overheid aan de vele tribunalen en rechtbanken die door de Verenigde Naties zelf of met hulp van de VN zijn opgericht”.

(Het Joegoslavië Tribunaal en het Internationaal Strafhof zijn, ook in Den Haag, gevestigd in eigen gebouwen. Voor het Strafhof wordt een eigen permanent tehuis gebouwd.)

---

## Noten

1. De tussenkomst van België tijdens deze zitting op: [http://diplomatie.belgium.be/en/binaries/130725\\_Statement\\_FDC\\_for\\_SC\\_debate\\_Great\\_Lakes\\_tcm312-228613.pdf](http://diplomatie.belgium.be/en/binaries/130725_Statement_FDC_for_SC_debate_Great_Lakes_tcm312-228613.pdf)
- 



# Uw V(V)N-Agenda

door Kirsten Arnauts<sup>1</sup>

## De VVN-agenda

<b>20 oktober</b>	<b>Viering UN Day i.s.m. UNRIC (Grote Markt, Brussel)</b>
<b>Oktober (tbc)</b>	<b>Lunchlezing Prof. Marc Pallemarts, <i>UN Special Rapporteur on the implications for human rights of the environmentally sound management and disposal of hazardous substances and waste</i></b>
<b>November (tbc)</b>	<b>Ontwikkelingsdebat, “Rol van de privésector inzake armoedebestrijding &amp; ontwikkeling/IS” (Espace Jacquemot, Brussel)</b>
<b>5-8 december</b>	<b>VVN Model United Nations (UNU-CRIS, Brugge)</b>

## De VN-agenda

Om met stip in uw agenda te noteren:<sup>2</sup>

21 september	Internationale dag van de vrede (A/RES/36/67 en A/RES/55/282)
26 september	Wereld zeedag (laatste week van september)(IMO)
27 september	Wereld toerisme dag (UNWTO)
28 september	Wereld rabiës dag (WHO)
29 september	Werelddag van het hart (laatste zaterdag van September)
1 oktober	Internationale dag voor oudere mensen (A/RES/45/106)
2 oktober	Internationale dag zonder geweld (A/RES/61/271)
4-10 oktober	Week van de Ruimte (A/RES/54/68)
5 oktober	Werelddag van de leerkracht (UNESCO)
9 oktober	Werelddag van de post
10 oktober	Werelddag voor mentale gezondheid (WHO)
10 oktober	Werelddag van het zicht (tweede donderdag van oktober)(WHO)
11 oktober	Internationale dag van het meisje (A/RES/66/170)
13 oktober	Internationale dag ter vermindering van rampen (A/RES/44/236 en A/RES/64/200)
15 oktober	Internationale dag van de plattelandsvrouwen (A/RES/62/136)
16 oktober	Wereld voedsel dag (A/RES/35/70)(FAO)
17 oktober	Internationale dag voor het uitroeien van armoede (A/RES/47/196)
24 oktober	Dag van de VN ( A/RES/168 (II) en A/RES/2782 (XXVI))
24 oktober	Werelddag voor ontwikkelingsinformatie (A/RES/3038 (XXVII))
24-30 oktober	Week van de Ontwapening (A/RES/S-10/2.p.102)
27 oktober	Werelddag voor audiovisueel erfgoed (UNESCO)



6 november	Internationale dag tegen de uitbuiting van het milieu tijdens oorlog en gewapende conflicten (A/RES/56/4)
10 november	Werelddag van de wetenschap voor vrede en ontwikkeling (UNESCO)
11-17 november	International week van wetenschap en vrede (A/RES/43/61)
12 november	Werelddag van de longontsteking (WHO)
14 november	Wereld diabetes dag (A/RES/61/225)(WHO)
16 november	Internationale dag van de tolerantie (A/RES/51/95)
16 november	Werelddag van de chronische obstructieve longziekte (WHO)
17 november	Werelddag ter herinnering van verkeersslachtoffers (A/RES/60/5) (derde zondag van november)(WHO)
19 november	Werelddag van het toilet (A/67/L.75 (draft))
20 november	Universele dag van de kinderen
20 november	Afrika industrializatedag (A/RES/44/237)
21 november	Werelddag van de filosofie (derde donderdag van november)(UNESCO)
21 november	Werelddag van de televisie (A/RES/51/205)
25 november	Internationale dag voor de uitroeiing van geweld tegen vrouwen (A/RES/54/134)
29 november	Internationale dag van solidariteit met het Palestijnse volk (A/RES/32/40B)
1 december	Wereld AIDS dag
2 december	Internationale dag voor de afschaffing van slavernij
3 december	Internationale dag van personen met een handicap (A/RES/47/3)
5 december	Internationale dag van de vrijwilliger voor economische en sociale ontwikkeling (A/RES/40/212)
7 december	Internationale dag van de burgerluchtvaart (A/RES/51/33)(ICAO)
9 december	Internationale anti-corruptiedag (A/RES/58/4)
10 december	Dag van de mensenrechten (A/RES/423 (V))

## Enkele belangrijke afspraken op de VN-vergaderagenda<sup>3</sup>

New York

17 september	Algemene Vergadering, 68 <sup>ste</sup> sessie
23 september	Algemene Vergadering, <i>high-level meeting</i> van de AV omtrent de realisatie van de Millenniumdoelstellingen en andere internationaal overeengekomen ontwikkelingsdoelstellingen voor personen met een handicap: "The way forward: a disability inclusive development agenda towards 2015 and beyond"
26 september	Algemene Vergadering, <i>high-level meeting</i> van de AV omtrent nucleaire ontwapening
27 september	Conferentie omtrent de facilitatie van de inwerkingtreding van de <i>Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty</i> (Artikel XIV)
3-14 oktober	Algemene Vergadering, 68 <sup>ste</sup> sessie, Vierde Comité
3-4 oktober	Algemene Vergadering, <i>high-level</i> dialoog omtrent internationale migratie en ontwikkeling
4 oktober – 6 november	Algemene Vergadering, 68 <sup>ste</sup> sessie, Eerste Comité
7 oktober – 13 december	Algemene Vergadering, 68 <sup>ste</sup> sessie, Tweede Comité
7 oktober – 27 november	Algemene Vergadering, 68 <sup>ste</sup> sessie, Derde Comité
7 oktober – 15 november	Algemene Vergadering, 68 <sup>ste</sup> sessie, Zesde Comité
7 oktober – 20 december	Algemene Vergadering, 68 <sup>ste</sup> sessie, Vijfde Comité





7 oktober	Follow-up en implementatie van de uitkomst van de Internationale Conferentie rond Financiering voor Ontwikkeling (2002) en de Herzieningsconferentie uit 2008: zesde <i>high-level</i> dialoog rond Financiering voor Ontwikkeling
4 november	Ontwapeningscommissie, organisatorische sessie
11 november	Toezeggingsconferentie voor Ontwikkelingsactiviteiten van de Verenigde Naties
21 – 22 november	UNU Raad, zestigste sessie
25 november	Comité voor de uitvoering van de onvervreembare rechten van het Palestijnse Volk, speciale vergadering ter gelegenheid van de Internationale dag van solidariteit met het Palestijnse volk
25 – 27 november	Open werkgroep rond de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen ( <i>Sustainable Development Goals</i> ), vijfde sessie
9 – 13 december	Open werkgroep rond de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen ( <i>Sustainable Development Goals</i> ), zesde sessie

#### Genève

9 – 27 september	Mensenrechtenraad, 24 <sup>ste</sup> sessie
16 september – 4 oktober	Comité rond de Rechten van het Kind, 64 <sup>ste</sup> sessie
16 – 27 september	UNCTAD, Commissie voor handel en ontwikkeling, 60 <sup>ste</sup> sessie
23 september – 2 oktober	WIPO, vergadering van de lidstaten
30 september – 18 oktober	Comité voor de uitroeiing van discriminatie tegen vrouwen, 56 <sup>ste</sup> sessie
30 september – 4 oktober	UNHCR, Uitvoerend Comité, 64 <sup>ste</sup> sessie
1 oktober	Staten partij bij de Conventie tegen marteling en andere gruwelijke, onmenselijke of degraderende behandelingen of straffen, 14 <sup>de</sup> vergadering
7 – 18 oktober	Mensenrechtenraad, intergouvernementele werkgroep rond de efficiënte implementatie van de <i>Durban Declaration and Programme of Action</i> , 11 <sup>de</sup> sessie
14 oktober – 1 november	Mensenrechten Comité, 109 <sup>de</sup> sessie
28 oktober – 22 november	Comité tegen marteling, 51 <sup>ste</sup> sessie
30 oktober – 8 november	Mensenrechtenraad, werkgroep rond gedwongen en onvrijwillige verdwijningen, 101 <sup>ste</sup> sessie
4 – 29 november	Comité rond economische, sociale en culturele rechten, 51 <sup>ste</sup> sessie
4 – 15 november	Comité rond gedwongen verdwijningen, 5 <sup>de</sup> sessie
13 – 22 november	Mensenrechtenraad, werkgroep rond arbitraire detentie, 68 <sup>ste</sup> sessie
14 – 15 november	Staten partij bij de Conventie voor het verbod of beperkingen op het gebruik van bepaalde conventionele wapens die beschouwd kunnen worden als buitensporig kwetsend of die willekeurige effecten hebben, jaarlijkse vergadering
19 – 21 november	Veiligheidsraad, <i>Governing Council</i> van de VN Compensatie Commissie opgericht naar aanleiding van Veiligheidsraad resolutie 692 (1991), 76 <sup>ste</sup> sessie
26 – 27 november	Mensenrechtenraad, Forum voor minderhedenkwesities, zesde sessie



2 – 6 december	Mensenrechtenraad, werkgroep rond het gebruik van huurlingen als middel om mensenrechten te schenden en om de uitoefening van het recht van mensen op zelfdeterminatie te verhinderen, 20 <sup>ste</sup> sessie
2 – 6 december	Staten partij bij de Conventie voor het verbod op het gebruik, opslag, productie en transfer van anti-persoonsmijnen en hun verwoesting, 13 <sup>de</sup> sessie
3 – 4 december	Mensenrechtenraad, Forum voor zaken en mensenrechten
9 – 13 december	Staten partij bij de Conventie voor het verbod op de ontwikkeling, productie en opslag van bacteriologische (biologische) en toxische wapens en hun verwoesting

#### Wenen

2 – 5 juli	Commissie rond Narcotische drugs, Heads of National Drug Law Enforcement Agencies, Europa, 10 <sup>de</sup> meeting
8 – 26 juli	UNCITRAL, 46 <sup>ste</sup> sessie
7 – 9 oktober	Vorbereidende commissie voor de <i>Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty Organization</i> , werkgroep A en informele/expert meetings, 44 <sup>ste</sup> sessie
28 oktober – 15 november	<i>International Narcotics Control Board</i> , 108 <sup>ste</sup> sessie
28 – 30 oktober	Vorbereidende commissie voor de <i>Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty Organization</i> , 41 <sup>ste</sup> sessie
6 – 8 november	Conferentie van de partijen bij de VN Conventie tegen transnationale georganiseerde misdaad: werkgroep rond mensenhandel, 5 <sup>de</sup> sessie
11 – 13 november	Conferentie van de partijen bij de VN Conventie tegen transnationale georganiseerde misdaad: werkgroep rond het smokkelen van migranten, 2 <sup>de</sup> sessie
28 – 29 november	IAEA, <i>Board of Governors</i>
11 december	VN Raad van Auditors, 43 <sup>ste</sup> speciale sessie (1 vergadering)
12 december	Gezamenlijke vergadering van de Commissie rond Narcotische drugs, opnieuw bijeengeroepen 56 <sup>ste</sup> sessie, en de Commissie rond misdaadpreventie en strafrecht, opnieuw bijeengeroepen 22 <sup>ste</sup> sessie
13 december	Commissie rond misdaadpreventie en strafrecht, opnieuw bijeengeroepen 22 <sup>ste</sup> sessie
13 december	Commissie rond narcotische drugs, opnieuw bijeengeroepen 56 <sup>ste</sup> sessie

#### Elders

27 september	Nairobi – Comité van de permanente vertegenwoordigers, 124 <sup>ste</sup> vergadering
24 september – 4 oktober	Montreal – ICAO, Assembly, 38 <sup>ste</sup> sessie
30 september – 4 oktober	Latijns Amerika en de Caraïben – Commissie rond narcotische drugs, Heads of National Drug Law Enforcement Agencies, Europa, 23 <sup>ste</sup> vergadering
8 – 11 oktober	Den Haag – Organisatie voor het verbod op chemische wapens, uitvoerende raad, 74 <sup>ste</sup> sessie
11 – 13 oktober	Washington D.C. – Jaarlijkse meetings van de Raad van Bestuur van de Wereldbank groep en het Internationaal Monetair Fonds, herfstvergaderingen



15 oktober	Montreal – ICAO, Comité, 200 <sup>ste</sup> sessie
21 – 24 oktober	Azië en de Pacific - Commissie rond narcotische drugs, Heads of National Drug Law Enforcement Agencies, Europa, 37 <sup>ste</sup> vergadering
4 – 19 november	Parijs – UNESCO, Algemene Conferentie, 37 <sup>ste</sup> sessie
4 – 8 november	Rome – WFP, Uitvoerende Raad, tweede sessie
18 – 29 november	Montreal – ICAO, Raad, 200 <sup>ste</sup> sessie
25 november – 4 december	Panama City – Conferentie van de Staten partij bij de VN Conventie tegen Corruptie, 5 <sup>de</sup> sessie
2 – 6 december	Rome – FAO, Raad, 148 <sup>ste</sup> sessie
2 – 6 december	Den Haag – Conferentie van de Staten partij bij de Conventie voor het verbod op chemische wapens, 18 <sup>de</sup> sessie
2 – 6 december	Lima – UNIDO, Algemene Conferentie, 15 <sup>de</sup> sessie
5 december	London – IMO, Raad, 111 <sup>de</sup> sessie
10 december	Nairobi – Comité van de permanente vertegenwoordigers, 125 <sup>ste</sup> vergadering
11 december	Nairobi – Comité van de permanente vertegenwoordigers bij UN-HABITAT, 51 <sup>ste</sup> vergadering
11 – 12 december	Rome – IFAD, Uitvoerende Raad, 110 <sup>de</sup> sessie

---

## Noten

1. Hoofdredacteur van Wereldbeeld.
2. Voor een volledig overzicht van alle dagen en weken zie respectievelijk:  
<http://www.un.org/en/events/observances/days.shtml> en <http://www.un.org/en/events/observances/weeks.shtml>.
3. Voor een volledig overzicht van alle VN vergaderingen en conferenties zie: <http://conf.un.org/DGAACS/Meetings.nsf>.







# De Verenigde Naties

## Voornaamste VN-Organen

### Algemene Vergadering

#### Programma's en Fondsen

- UNCTAD VN-Conferentie inzake Handel en Ontwikkeling
- ITC Internationaal Handelscentrum (UNCTAD/WTO)
- UNDP VN-ontwikkelingsprogramma
  - UNCDF VN-Kapitaalontwikkelingsfonds
  - UNV VN-Vrijwilligers
- UNEP VN- Milieuprogramma
- UNFPA VN-Bevolkingsfonds
- UN-HABITAT VN-Centrum voor Menselijke Nederzettingen
- UNHCR Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen
- UNICEF Kinderfonds van de Verenigde Naties
- UNODC VN-Bureau voor Drugs en Criminaliteit

#### Subsidiare Organen

- Hoofd- en andere zittingsgebonden commissies
- Ontwikkelingscommissie
- Mensenrechtenraad
- Commissie voor Internationaal Recht
- Permanente comités en ad hoc organen

#### Subsidiare Organen

- Comité voor Terrorismebestrijding
- Internationaal Strafbtribunaal voor Rwanda (ICTR)
- Internationaal Strafbtribunaal voor het voormalige Joegoslavië (ICTY)

### Veiligheidsraad

#### Subsidiar Adviesorgaan

- VN-Commissie voor Vredesopbouw

### Economische en Sociale Raad

#### Gespecialiseerde organisaties<sup>3</sup>

- ILO Internationale Arbeidsorganisatie
- FAO Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties
- UNESCO Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur
- WHO Wereldgezondheidsorganisatie
- Wereldbankgroep
  - IBRD Internationale Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling ("Wereldbank")
  - IDA Internationale Ontwikkelingsmaatschappij
- IFC Internationale Financieringsmaatschappij
- MIGA Agentschap voor Garanties op Multilaterale Investerings
- ICSID Internationaal Centrum voor de Beslechting van Investeringsgeschillen

#### Andere Organen

- Comité voor Ontwikkelingsbeleid
- Comité van Experts inzake Openbaar Bestuur
- Comité voor Non-Gouvernementele Organisaties
- Permanent Forum voor Inheemse Aangelegenheden
- VN-Groep van Experts inzake Geografische Namen
- Andere zittingsgebonden en permanente comités en expert-, ad hoc en verwante organen

#### Regionale Commissies

- ECA Economische Commissie voor Afrika
- ECE Economische Commissie voor Europa
- ECLAC Economische Commissie voor Latijns-Amerika en het Caribisch Gebied
- ESCAP Economische en Sociale Commissie voor Azië en het Stille Zuidzeegebied
- ESCVA Economische en Sociale Commissie voor West-Azië

#### Functionele Commissies

- Misdadpreventie en Strafrecht
- Verdovende Middelen
- Bevolking en Ontwikkeling
- Wetenschap en Technologie voor Ontwikkeling
- Sociale Ontwikkeling
- Statistiek
- Status van de Vrouw
- Duurzame Ontwikkeling
- VN-Forum voor Bossen

### Internationaal Gerechtshof

#### Departementen en Bureaus

- EOSG Uitvoerend Bureau van de Secretaris-Generaal
- DESA Departement voor Economische en Sociale Aangelegenheden
- DFS Departement voor Ondersteuning van Activiteiten op het Terrein
- DGACM Departement voor de Algemene Vergadering en Conferentiemanagement
- DM Departement Managementaangelegenheden
- DPA Departement Politieke Aangelegenheden
- DPI Departement Publieksinformatie
- DPKO Departement Vredesoperaties
- DSS Departement Beveiliging en Veiligheid
- OCHA Bureau voor de Coördinatie van Humanitaire Aangelegenheden
- OHCHR Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Mensenrechten
- OIOS Bureau voor Intern Toezicht
- OLA Bureau Juridische Aangelegenheden

### Trustschapsraad<sup>4</sup>

- UNRISD VN-Onderzoeksinstituut voor Sociale Ontwikkeling
- UNSSC VN-Stafcollege
- UNU Universiteit van de Verenigde Naties

#### Andere VN-Entiteiten

- UNAIDS Gezamenlijk VN-Programma voor HIV/AIDS
- UNISDR Internationaal Strategische van de VN voor de Beperking van het Risico op Rampen
- UNOPS VN-Bureau voor Projectondersteunende Diensten

#### Aanverwante Organisaties

- CTBTO Voorbereidende Commissie van de Verdragsorganisatie voor een Alomtvattend Verbod op Kernproeven
- IAEA<sup>2</sup> Internationaal Agentschap voor Atoomenergie
- OPCW Organisatie voor het Verbod op Chemische Wapens
- WTO Wereldhandelsorganisatie

#### Opmerkingen:

- UNRWA en UNDIR brengen enkel verslag uit aan de Algemene Vergadering.
- Het IAEA brengt verslag uit aan de Veiligheidsraad en de Algemene Vergadering.
- Gespecialiseerde organisaties zijn autonome organisaties die met de VN en onderling samenwerken via het coördinerende systeem van ECOSOC op intergouvernementeel niveau, en via de Coördinerende Raad van Hoofddirecteuren op het secretariaatsniveau. Dit onderdeel is gerangschikt volgens de volgorde van de oprichting van deze organisaties als gespecialiseerde organisaties van de Verenigde Naties.
- De Trustschapsraad werd inactief op 1 november 1994 bij de onafhankelijkheid van Palau, het laatste overblijvende VN-Trustgebied, op 1 oktober 1994.

Dit is geen officieel document van de Verenigde Naties, noch is het bedoeld om allesomvattend te zijn.



# VN-KANTOREN IN BELGIË



**UN Office Brussels**  
VN-Kantoren in België  
Bureau te Brussel  
[www.unbrussels.org](http://www.unbrussels.org)



**UNU**  
Universiteit van de VN  
[www.cris.unu.edu](http://www.cris.unu.edu)



**UN WOMEN**  
VN-eenheid voor Gendergelijkheid en de  
Empowerment van Vrouwen  
[www.unwomen.org](http://www.unwomen.org)



**OHCHR**  
Bureau van de Hoge Commissaris  
van de Verenigde Naties voor de  
Mensenrechten.  
[www.europe.ohchr.org](http://www.europe.ohchr.org)



**WFP**  
Wereldvoedselprogramma  
[www.wfp.org](http://www.wfp.org)



**WMO**  
Wereld Meteorologische Organisatie  
[www.wmo.int](http://www.wmo.int)



**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](http://www.unhcr.org)



**UNDP**  
Ontwikkelingsprogramma  
van de VN  
[www.undp.org/eu](http://www.undp.org/eu)



**UNISDR**  
De internationale strategie van de  
Verenigde Naties voor de beperking  
van het risico op rampen  
[www.unisdr.org/europe](http://www.unisdr.org/europe)



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



**WHO**  
Wereldgezondheidsorganisatie  
[www.who.int](http://www.who.int)



**IOM**  
Internationale Organisatie voor Migratie  
[www.belgium.iom.int](http://www.belgium.iom.int)



**FAO**  
Voedsel- en Landbouworganisatie  
van de VN, Verbindingsbureau met  
de EU en België  
[www.fao.org](http://www.fao.org)



**UNFPA**  
Bevolkingsfonds van de VN  
[www.unfpa.org](http://www.unfpa.org)

**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](http://www.ochaonline.un.org)



**UNICEF**  
Kinderfonds van de VN  
[www.unicef.org](http://www.unicef.org)



**UNEP**  
Milieuprogramma van  
de VN, Verbindingsbureau  
voor de Europese Unie  
[www.unep.org](http://www.unep.org)

**UN ODC**

**UNODC**  
VN-Bureau voor Drugs en Criminaliteit  
[www.unodc.org](http://www.unodc.org)



**UNIDO**  
Organisatie van de  
Verenigde Naties voor  
Industriële Ontwikkeling  
[www.unido.org](http://www.unido.org)



**Wereldbankgroep**  
[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)



**UNRIC**  
Regionaal Informatiecentrum van de VN  
[www.unric.org](http://www.unric.org)



**ILO**  
Internationale Arbeidsorganisatie  
Bureau voor de Europese  
Unie en de Beneluxlanden  
[www.ilo.org/brussels](http://www.ilo.org/brussels)



**UN-HABITAT**  
VN-Centrum voor Menselijke  
Nederzettingen, Verbindingsbureau  
met de Europese Unie en België  
[www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)



**UNRWA**  
VN-Agentschap voor hulp aan de  
Palestijnse vluchtelingen in het  
Nabije Oosten  
[www.unrwa.org](http://www.unrwa.org)



**UNAIDS**  
Gezamenlijk VN-Programma  
voor HIV/AIDS  
[www.unaids.org](http://www.unaids.org)



**UNESCO**  
Organisatie van de Verenigde Naties voor  
Onderwijs, Wetenschap en Cultuur  
[www.unesco.org](http://www.unesco.org)

**UNOPS**

**UNOPS**  
VN-Bureau voor Projectondersteunende  
Diensten  
[www.unops.org](http://www.unops.org)