

Edito

Het bevorderen van de internationale vrede en veiligheid was een wezenlijk doel van de Verenigde Naties bij de oprichting in 1945. Dit is op zich niet zo vreemd, gezien de historische context waarbij de wereld trachtte te herstellen van twee verwoestende oorlogen. De preambule van het VN Handvest, dat ondertekend werd op 26 juni in San Francisco, bepaalt dat het noodzakelijk is voor staten om 'de krachten te bundelen ter handhaving van de internationale vrede en veiligheid' teneinde 'komende geslachten te behoeden voor de gesel van de oorlog'.

Het belang van dit basisprincipe maakt het dan ook niet verwonderlijk dat anno 2012, 67 jaar na WO II en de ondertekening van het Handvest, het *Department of Peacekeeping Operations (DPKO)* reeds 67 operaties op haar conto heeft staan. Sinds de eerste operatie in 1948, gingen de VN budgetten alsmaar in stijgende lijn en nog steeds gaat het overgrote deel van de mensen en middelen naar vredesoperaties. Momenteel leidt DPKO 16 vredesoperaties in vier werelddelen en één politieke vredesmissie in Afghanistan. Het stelt daarbij zo'n 120 350 mensen te werk (militair, civiel en vrijwilligerspersoneel) in de Westelijke Sahara, Haïti, de Democratische Republiek Congo, Sudan, Zuid-Sudan, Syrië, Cyprus, Libanon, Ivoorkust, Kosovo, Liberia, Oost-Timor, het Midden-Oosten, India en Pakistan.

Naast deze vredesoperaties legt de VN ook sterk de nadruk op conventionele en nucleaire ontwapening (denk maar aan de ontelbare Resoluties van de Veiligheidsraad tegen Iran) en op R2P, ofwel de *responsibility to protect*, het concept dat de laatste jaren steeds meer opdook in het VN-discours en onlangs ook voor het eerst haar weg vond in de VN-Veiligheidsraad Resoluties die internationale actie in Libië en Ivoorkust mogelijk maakten. Ondanks een regelmatige politieke verlamming binnen de VN-Veiligheidsraad en een aantal mislukte missies, waarvan Srebrenica ongetwijfeld de bekendste is, blijft de VN de ultieme voorvechter van internationale vrede en veiligheid en bovenal de enige organisatie die over de middelen beschikt om deze op grote schaal na te streven.

In dit nummer zal u een aantal beleids- en juridische antwoorden op vermeende bedreigingen voor de internationale vrede en veiligheid besproken zien. We besteden hierbij bijzondere aandacht aan actuele vraagstukken over conventionele en nucleaire wapens, de Arabische omwentelingen (in het bijzonder de Europese reacties in Libië en Syrië) en het recht van bezetting. U vindt hier ook een interessante analyse van de huidige situatie in Kosovo en een overzicht van de R2P benadering van de VN in Afrika. Het opinieartikel in dit nummer komt nog eens terug op de afgelopen Rio+20 top en bespreekt de toekomst van het *United Nations Environment Programme (UNEP)* na deze belangrijke top. Dit keer is er geen boekenrubriek, maar wel een *in memoriam* voor onze recent overleden erevoorzitter Paul Morren, in de vorm van een tekst die voorgedragen werd door Neri Sybesma-Knol tijdens de afscheidsplichtigheid.

Vanuit mijn persoonlijke interesse ben ik blij om als nieuwe hoofdredacteur mijn vuurdoop te hebben beleefd met een actueel en uitdagend thema als vrede en veiligheid en ik hoop dan ook dat u met evenveel plezier de artikels zal lezen.

Rest mij alleen nog om onze voormalige, geweldige, hoofdredacteur Karen Van Laethem van harte te bedanken in naam van de gehele redactieraad voor al het werk dat zij verricht heeft om de afgelopen zes nummers van Wereldbeeld tot een goed einde te brengen. Wij wensen Karen heel veel succes toe met de nieuwe uitdaging die zij is aangegaan!

Kirsten Arnauts
Hoofdredacteur – Algemeen Secretaris





Inhoud

Editio <i>Kirsten Arnauts</i>	1
The UN's Approach to R2P Issues in Africa <i>Andebrhan Welde Giorgis</i>	5
Een nieuwe kijk op het recht van bezetting <i>Hanne Cuyckens</i>	13
De opkomende machten en het nucleair non-proliferatie en ontwapeningsregime <i>Tom Sauer</i>	20
De EU, België, Vlaanderen en de VN: De Europese Unie en de Arabische omwentelingen: de Europese bijdrage tot regionale vrede en veiligheid <i>Sanderijn Duquet & Jan Wouters</i>	24
De EU, België, Vlaanderen en de VN: België: een bijzondere speler in de internationale wapenhandel <i>Nils Duquet</i>	30
In de kijker: Een volgend hoofdstuk in de geschiedenis van Kosovo? <i>Ine Declerck</i>	38
Interview: Een wereld zonder wapens, garantie op vrede? <i>Christine Janssens</i>	42
Opinie: Back to the Future: UNEP na RIO+20 <i>Nils Goeteyn</i>	45
Actualiteit: Syrië: "Do Something, General!" <i>Jo Coelmont</i>	48
In memoriam: Paul Morren <i>Neri Sybesma-Knol</i>	52
Nieuws in het kort <i>Met bijdrages van Cedric Ryngaert, Marco Benatar en Francis Baert</i>	54
Uw V(V)N-Agenda <i>Kirsten Arnauts</i>	57





The UN's Approach to R2P Issues in Africa

Andebrhan Welde Giorgis'

Introduction

This article is an updated and expanded version of a paper first presented at the 3rd GARNET Annual Conference in Bordeaux, France, on 18 September 2008. It presents a brief overview of the origins and emergence of the concept of the responsibility to protect, or R2P for short, as an introduction to the UN's approach to R2P issues in Africa. It also reviews the role of the UN in five African countries by way of providing specific cases and concludes with brief remarks about the UN's record to date on R2P in Africa.

R2P is an innovative new concept designed to enable the international community overcome the dilemma between the imperative to act in situations of mass atrocity and the need to respect the conventional norm of noninterference in the internal affairs of sovereign states. It made its debut in the 2001 report, *The Responsibility to Protect*, of the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)². The ICISS's recommendations were notably incorporated into the report of the UN Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges, and Change, *A More Shared World: Our Shared Responsibility*³ and warmly embraced *In Larger Freedom*,⁴ the UN Secretary-General's report to the 2005 World Summit⁵ where the UN General Assembly, seating at the Heads of State and Government level, adopted them unanimously.

The concept of R2P is essentially the brainchild of Gareth Evans, former president and chief executive officer of the Brussels-based International Crisis Group (ICG) and former Minister of Foreign Affairs of Australia, who served as co-chair of the ICISS and member of the UN Secretary General's High-Level Panel. He is one of the foremost authorities of the principle of R2P and a committed champion of its advocacy. Besides constantly globetrotting, explaining the essence of and making the case for R2P, he has published a seminal work, *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*,⁶ which was launched in Brussels on 7 October 2008. Despite its recent birth, as well as some understandable initial

hesitation and hostility, R2P is gaining increasing resonance worldwide.



Gareth Evans, former Minister for Foreign Affairs of Australia and Co-Chair of the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), participates in an informal interactive dialogue of the General Assembly on the responsibility to protect – UN Photo/Paulo Filgueiras

History, including our modern era, is tainted by tragic cases of mass atrocity crimes committed with impunity against defenseless populations by the very powers or governments which had the greatest obligation to defend and protect them. The mass killings of 1.2 million Armenians in 1915,⁷ 1.7 million Cambodians in 1975-1979,⁸ 6 million Jews during the Holocaust, and an estimated 1 million Rwandans in 1994⁹ stand out starkly among the worst crimes of mass atrocity of the 20th century. More recent history has witnessed opportunities seized or lost in the fight to prevent crimes of mass atrocity and save vulnerable populations from catastrophes visited upon them by their own governments, or lack thereof, as in Somalia, the Balkans, Darfur and the eastern part of the Democratic Republic of Congo (DRC). Most recently, the UN intervention in the Libyan crisis of 2011 represents a case of an opportunity seized, albeit imperfectly and with certain faults, to help prevent the possible commission of mass atrocity against vulnerable civilians.

The Genocide Convention¹⁰, adopted by the UN General Assembly in December 1948, commits



signatory countries to intervene to prevent and punish acts of genocide. Its adoption represented a significant historic milestone in the fight against mass crimes and impunity by governments against the very people they claim to represent and ought to protect. The Convention stipulates that genocide, conspiracy to commit genocide, direct and public incitement to commit genocide, attempt to commit genocide and complicity in genocide are punishable crimes. The following year, the adoption of the 1949 Geneva Convention¹¹ and Additional Protocols sought to provide legal protection mainly for unarmed civilians, non-combatants and prisoners of war (POWs) in time of war.

Yet, the universal acceptance of the Genocide and Geneva Conventions in principle did not prevent the commission of horrible cases of genocide and war crimes with impunity as the UN and the powers that be stood by, did nothing or acted without sufficient resolve while mass atrocities unfolded in Cambodia, the former Yugoslavia (Srebrenica, in particular) and Rwanda and continue to unfold in Darfur under their watch. Despite the often repeated pledge of *'never again'*, avoidable horrors continue to prick humanity's collective conscience.

It is in a global milieu where such colossal tragedies occurred under the watch of the UN and the rest of the international community that the principle of the *Responsibility to Protect (R2P)* evolved as a response to massive abuses by governments against their own populations and gained significant traction after the genocide in Rwanda and the ethnic cleansing in the former Yugoslavia. Reduced to its essentials, the R2P underpins the primary responsibility of a state to protect its own population from an avoidable man-made calamity and, in the event that it proves unable or unwilling to do so, the secondary responsibility of other states and/or the wider international community to assist or step in with appropriate measures, including the use of military force as a last resort, to protect the population at risk. In a holistic sense, R2P encompasses the responsibility to prevent before the crisis occurs, the responsibility to react when it happens and the responsibility to rebuild when it is over.¹²

In unanimously adopting the principle of the R2P at the September 2005 World Summit, the UN General Assembly and world leaders signaled a new international commitment to protect populations from crimes of mass atrocity, such as genocide, ethnic cleansing, war crimes and crimes against humanity, wherever they may occur. Embracing the R2P concept

in international relations represented a quantum shift from the principle of nonintervention in the internal affairs of states, deriving from the conventional norm of respect for state sovereignty, to a responsibility for humanitarian intervention and on to a new paradigm of a responsibility to protect populations at risk. It affirmed the collective responsibility of the international community, acting through the agency of the UN, to avert crimes of mass atrocity and massive human rights violations by governments with impunity against their own populations of the kind witnessed in the Balkans, Cambodia and Rwanda.

Evidently, there is a significant divergence between adoption and implementation. As with the Genocide Convention, there is no international consensus as yet regarding the scope and limits of R2P as well. The continuing debate and prevailing lack of agreement regarding the appropriate response to recent events in Darfur, Georgia, Iraq and Burma/Myanmar amply demonstrate the wide cleavage that still exists between acceptance in principle and effective application in practice. Furthermore, there remains the need for sustained and considerable effort to generate a critical mass of political support and institutional capacity to operationalise R2P and make the often invoked but hardly fulfilled pledge of *'never again'* a reality.

It is in the context of the history and contemporary reality of such an evolving international perspective that this article discusses the UN's approach to and record of R2P in Africa, using the specific cases of Rwanda, the DRC, Sudan, Somalia and, most recently, Libya.

The UN's Approach to R2P in Africa

To the extent that their mandates include the protection of civilian populations at risk, peace enforcement, post-conflict reconstruction, and peacekeeping missions could, in a broad sense, be considered as a mode of application of R2P. The UN has, for varying reasons, deployed peacekeeping and/or observer missions and political offices in thirteen African conflict situations.¹³ An assessment of the effectiveness of these missions in fulfilling the R2P element of their respective mandates is beyond the scope of this article. I will, however, try to present a brief and general discussion of the UN's approach to R2P in Africa by focusing on five specific cases: Rwanda, the DRC, Sudan, Somalia and Libya.



Rwanda

Mass atrocity is no stranger to Rwanda. But, I will deal only with the most recent case of genocide. The Rwandan genocide occurred in the interim period between the adoption of the Genocide Convention in 1948 and that of the R2P doctrine in 2005. Within 100 days between 6 April and mid-July 1994, an estimated 1 million people perished, as the latest official count indicates. The Rwandan government of the time publicly mobilized and deployed state resources to organise and execute the mass slaughter of its own citizens while the rest of the world watched helplessly or callously. Egged on by the state and quasi-state owned media, the regular armed forces of the Rwandan state, the *Forces Armées Rwandaise* (FAR), and their *Interahamwe* and *Impuzamagambi* militia allies perpetrated the horrendous crime in broad day light under the watch of the UN and the international community at large.

Despite the clear signals and mounting evidence of a systematic and organised campaign of mass murder by the government of Rwanda of the day, there was no credible attempt by the UN, the major powers or the international community to invoke the Genocide Convention for the protection of the defenseless victims of the genocide. In retrospect, it is easy to imagine that the terrible tragedy was preventable, if only timely action were forthcoming. Instead, the literature is replete with graphic details of how the UN, the Organisation of African Unity (OAU) and the major powers failed the defenseless victims by ignoring the warnings of a looming and present danger and turning their back on them when the disaster struck, while some remained quite complicit in the perpetration of the crime.¹⁴

The UN had a peacekeeping force already deployed in place. But, the *UN Assistance Mission for Rwanda* (UNAMIR)¹⁵ lacked the political support, the mandate and the capacity to intervene to stop the well-orchestrated campaign of genocide. The emphatic and repeated requests of General Romeo Dallaire, the Canadian force commander of UNAMIR, for authorization and augmented capability to intervene to avert and/or to end the mass killings were resisted by UN Headquarters and refused by the UN Security Council.¹⁶ There was neither the necessary political will nor the convergence of interest among the Security Council's permanent five members (P5), in particular, to do anything about the disaster, either when it became imminent or when it was actually happening.

The Genocide Convention and the pledge of 'never again' notwithstanding, the UN and the larger international community failed to prevent the terrible genocide in Rwanda mainly due to the complacency and/or complicity of certain members of the Security Council. Indeed, the Rwandan genocide illustrates the story of an abysmal failure of a responsibility to protect, in terms of both initial prevention and/or reaction from the threshold to the finish of the bloodbath, by the UN, the major powers and the rest of the international community.

Democratic Republic of Congo (DRC)

Mass atrocity is also nothing new to the Congolese people. With the inception of the Congo Free State under Belgium's King Leopold II, brutal colonial oppression "wiped out over half the population"¹⁷ of the time. Today, UN agencies and leading international non-governmental and human rights organizations continue to decry the unending atrocities against defenseless Congolese civilians. It is reported that an estimated 5.4 million people have died (with children accounting for 47 percent of the deaths), another 2.25 million displaced, and 45 000 continue to die each day in the DRC since 1998.¹⁸ There is no doubt that this catastrophe happened because of the conflict, even though not all of the victims died directly from violent causes. Indeed, there are credible accounts that the vast majority of the victims died from preventable diseases such as malaria, diarrhea, pneumonia and malnutrition in the midst of the mass slaughter and destruction of the war. But the conflict aggravated these causes and made prevention impossible.

The conflict in the DRC, which, at its height, involved seven countries and several domestic and foreign insurgent groups in a shifting web of local and regional alliances, has been dubbed as Africa's First World War and the world's deadliest conflict since the Second World War.¹⁹ Under the circumstances, it is fair to ask: Did the UN have a responsibility to protect? And what was its approach to its responsibility to protect? Did the world body undertake its R2P in a timely and effective manner?

Yes, although it was quite a daunting task, the UN had a clear responsibility to protect, as the maintenance of international peace and security is one of its principal mandates. The UN initially deployed the Mission de l'Organisation de Nations Unies en République Démocratique du Congo (MONUC) as a small force to monitor the ceasefire after the signing of the First Lusaka Agreement in July 1999. MONUC's initial mandate was strengthened in July 2003 to protect



civilians under imminent threat of physical violence. Even then, concerns continued to be raised at its limited mandate, resources, international political backing and resolve.²⁰



MONUC peacekeeper plays with village children in Ntamugenga, DRC – UN Photo/Marie Frechon

Yet, despite MONUC's long-time deployment, bolstered mandate and efforts to implement the Nairobi Protocol and the Goma process, there has been no effective protection of the civilian population at risk. Mass killings and gross violations of human rights continued unabated for much too long, particularly in Ituri, North Kivu and South Kivu in the eastern part of the country. The 2009 peace deal had given hope that armed violence by members of the Congolese army and insurgent forces against civilians would diminish and eventually come to an end. Unfortunately, inability to effectively expedite security sector reform (SSR) has, according to a report by 13 leading international and Congolese organisations and networks issued on 16 April 2012, allowed the Congolese army, *Les Forces Armées de la République Démocratique du Congo* (FARDC), to continue to actively prey upon the population and remain one of the major perpetrators of human rights violations in the country.²¹

The recent resurgence of violence in the eastern part of the country, fuelled in part by the mutiny of members of former insurgent groups which were integrated in the FARDC under the 2009 peace accord, raises new concerns of a significant deterioration of the situation in the eastern DRC. In the absence of a rapid response to reverse the trend, an unlikely scenario given the evidence to date, one can only expect the plight of the Congolese people to get worse. Under the circumstances, the record shows that the UN response has been hesitant, slow and ineffective in its approach to R2P issues in the DRC.

Sudan

The 2005 Comprehensive Peace Agreement (CPA) ended the long and deadly war between North and South Sudan. At the time, there was much anticipation that the implementation of the CPA would serve as a framework for and catalyse a global solution to the conflict in Darfur and the other regions of the Sudan. To date, however, the violent conflict in Darfur continues to rage with its staggering toll on the defenseless civilian population. UN agencies and non-governmental and humanitarian organisations estimate that up to 400,000 people have been killed in Darfur, with another 3.6 million internally displaced or forced out as refugees to Sudan's western neighbours, between 2003 and 2006²². With many, including the US, characterizing it as genocide, the tragedy of mass killings continues in Darfur.

In response to the crisis, the African Union (AU), the European Union (EU) and the UN negotiated with the government of Sudan to establish an AU Mission in Sudan (AMIS) in 2004. But, AMIS's 7,100 troops and observers lacked the requisite mandate, personnel, equipment and capacity to fulfill their mission in a region the size of France. AMIS proved unable to defend itself against attacks by government and rebel forces much less defend the Sudanese population at risk. Darfur remains on fire and its people continue to burn, die and disperse!

The triangular negotiations between the AU, the UN and the Sudanese government to replace AMIS by a stronger AU/UN hybrid force (UNAMID) with a more robust mandate were protracted and drawn out while the killing fields expanded, the victims multiplied, the rebels split and splintered and the Darfur peace process stalled. With constant and systematic Sudanese government obstruction and continuing lack of political will, convergent policy and concerted action on the part of the UN Security Council to leverage Khartoum's cooperation, UNAMID long remained only partially deployed; it lacked adequate equipment, including helicopters; and the operationalization of its mandate to protect the vulnerable and suffering people of Darfur has yet to be fully effective.





UNAMID peacekeepers patrol in Northern Darfur while a child plays with a soccer ball – UN Photo/Olivier Chassot

The AU High-Level Implementation Panel for Sudan (AUHIP) chaired by former South African president Thabo Mbeki, the joint mediation efforts by the AU and the UN headed by AU-UN Chief Mediator Djibril Bassolé and coordinated international support through the Sudan Consultative Forum to help resolve the conflict in Darfur and promote durable peace within and between the Republic of Sudan and independent South Sudan have yet to deliver. Further, the resurgence of heavy fighting in South Kordofan and Blue Nile and the recent surge of violence in Darfur continue to victimize the civilian populations in these regions with massive violations of human rights verging on war crimes and crimes against humanity.

Somalia

State collapse in 1991 and the disastrous violence of the last twenty one years have relegated Somalia to catastrophic chaos and exposed its people to extreme risk. The Ethiopian invasion in December 2006 has only fed the resurgence of the insurgency, aggravated the vulnerability of the civilian population and worsened the security and humanitarian situation in the country. With Somalia under a veritable state of siege, Somalis have been dying en masse. There has been no successful UN or international effort to protect them. Hundreds of thousands have fled from the *war zones* of Mogadishu, Kismayo and the main urban centres in central and southern Somalia to the *hunger zone* in the lower and upper Shebelle valley which continues to suffer from recurrent crop failure, erratic rainfall, high food prices and chronic malnutrition.²³

UN estimates put the number of Somalis in need of assistance at 3.2 million,²⁴ nearly half the total population, the number of displaced at over 1 million, and those who have died at 300,000.²⁵ As the war rages without an end in sight, the population is caught in the spiraling violence and put at even greater risk. Access problems and operational constraints continue to hamper the delivery of vital emergency relief aid to the large and growing IDP populations. In the absence

of an appropriate response, continued violence, preventable diseases, famine and malnutrition may yet visit a worse calamity on the Somali people.

Increasingly on the receiving end from the growing insurgency, the combined Ethiopian, UN sanctioned AU Mission in Somalia (AMISOM) and Transitional Federal Government (TFG) forces have failed to establish control and security in the country. Previous UN efforts in Somalia, the UN Operation in Somalia (UNOSOM I and II, 1992-1993 and 1993-1995, respectively) and the US led and UN sanctioned Unified Task Force (UNITAF, 1992-1993), undertaken to monitor the ceasefire, establish a secure environment for humanitarian assistance and restore peace, stability, and security, were withdrawn before they could accomplish their missions or fulfill their mandates. The recent Kenyan military intervention in southern Somalia, like the constant military interventions of Ethiopia, is unlikely to bring about an improvement of the country's security situation and the human condition of the Somali civilian population.



Somali children at a camp for Internally Displaced Persons (IDPs) in Mogadishu, July 2011 – UN Photo/Stuart Price

Inferring from the historical record, the continuation of the *status quo* in Somalia is bound to lead to further intensification of the violent conflict, increasing radicalization of the insurgency and the worsening of an already catastrophic humanitarian situation. UN efforts to convene an inclusive political process of national reconciliation among all Somali stakeholders have yet to bear fruit. Lack of consensus protracts the present debate in the Security Council about establishing a UN stabilization and/or peacekeeping mission in Somalia, either supplanting or incorporating AMISOM. Yet, deploying a peacekeeping mission under the prevailing political and security situation where there is no peace to keep could be counterproductive, operating to further aggravate the conflict and risk an even greater disaster to the Somali people.



Libya

International and UN intervention in the 2011 Libyan crisis has been hailed by some observers as the first attempt to apply the principle of the responsibility to protect in Africa. The start of the Libyan government's campaign of violent crackdown against the popular protest demonstrations, which began on 15 February 2011, seeking the ouster of the regime was followed by a 'swift and decisive' international response. The UN Security Council unanimously passed Resolution 1970 (SC/10187, 26 February 2011) demanding an immediate end to the violence as a 'gross and systematic violation of human rights' and authorizing the International Criminal Court (ICC) to undertake criminal enquiries on the situation in Libya.²⁶ Further, the resolution imposed an arms embargo against the Libyan regime, a travel ban on Colonel Gaddafi's family and senior officials, and a freeze on the Colonel's family assets.

The unanimous adoption of the resolution was followed by the appointment, on 6 March 2011, of a special envoy of the UN Secretary General. The special envoy started urgent consultations with the Libyan authorities to mediate an end to the violence, facilitate humanitarian aid delivery and ensure civilian protection. As the situation deteriorated and Gaddafi declared "no mercy" on the protesters, the UN Security Council adopted Resolution 1973 (SC/10200, 17 March 2011) "to take all necessary measures to protect civilians under threat of attack in the country" and impose a no-fly zone over Libya.²⁷ NATO soon unleashed naval and air operations against the Libyan government's military targets in support of the insurgent forces of the Interim National Council (INC) leading to the demise of the Gaddafi regime.

10



Libyan refugees queue for food at Tunisia Transit Camp, March 2011 – UN Photo/OCHA/David Ohana

A United Nations report has criticized the Gaddafi regime, the anti-Gaddafi forces and the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) for causing

civilian casualties. More concretely, the report accuses: Gaddafi forces of committing "international crimes, specifically crimes against humanity and war crimes," and perpetrating "acts of murder, enforced disappearance, and torture...within the context of a widespread or systematic attack against a civilian population"; anti-Gaddafi forces of committing "serious violations, including war crimes and breaches of international human rights law" and perpetrating "unlawful killing, arbitrary arrest, torture, enforced disappearance, indiscriminate attacks and pillage"; and NATO air raids of causing "civilian casualties" and hitting "targets that showed no evidence of military utility".²⁸

The UN was also criticized for leaving a 'peace mediation gap' in the Libya crisis through its failure "to provide rapid and effective good offices" and a "workable 'exit strategy'" for Gaddafi and his top officials who had "lost their legitimacy to rule by committing egregious human rights crimes" as a condition to restore "minimum human security".²⁹ The accusations leveled against the Gaddafi, the INC or NATO forces and the criticism leveled against the UN raise serious concerns and merit further investigation and appropriate judicial recourse. A more vigorous mediation effort and enhanced consultations with the relevant regional organisations, such as the African Union (AU) and the League of Arab States (LAS), could perhaps have created an inclusive Libyan political dialogue to work out a transitional arrangement, forestalled or lessened the violence, and averted the violations and atrocities committed against civilians.

Nevertheless, it is possible to imagine that, without the 'swift and decisive' international intervention, a larger segment of the civilian population of Libya would have been at a greater risk from a possible mass atrocity committed by a despotic regime desperately trying to cling to power at all cost. Thus, despite the controversy surrounding the transformation of the UN Security Council resolution's initial mandate from civilian protection into an agenda of regime change, the multifaceted international and UN response to the Libyan crisis probably helped prevent the commission of greater mass atrocity by a desperate regime against its own civilian population, especially in the Benghazi area, the cradle of the popular uprising.

The UN Record on R2P in Africa to Date

The specific cases of Rwanda, DRC, Sudan, Somalia and Libya cited above by way of example are but only five of many countries in Africa where millions of Africans have fallen and remain victim to the vagaries



WERELDBEELD

of civil wars, insurgencies, state repression and state failure. Situations of a similar disaster abound in Cote d'Ivoire, Liberia, Sierra Leone, the Ogaden region in Ethiopia, etc. In all these cases and more, there is the urgent need for the UN to undertake and fulfill its responsibility to protect. No doubt, UN intervention, whenever and wherever it occurred in Africa, has operated to save lives, reduce violence and protect populations at risk. But, there is no denying that, invariably, the UN response has been hesitant and slow and its operations less than effective. The main culprit here is the Security Council's lack of political will, convergent interest and unity of purpose regarding the specific situations. The experiences of the peoples of Rwanda, the Democratic Republic of Congo, Sudan, Somalia and Libya represent stark cases in point. To date, the UN has yet to deliver comprehensive, effective and practical protection to the most vulnerable populations in Africa from the grave abuses of their own or neighbouring governments or local and/or foreign insurgent groups, no matter how unwilling or unable their own governments have proven to protect them.

The delivery of effective and practical protection to vulnerable populations in Africa requires the international community and the UN, in particular, to build the necessary consensus on the key issues of when, how and under whose authority to invoke the R2P, draw up the modalities for its invocation to prevent abuse and develop the policy instruments as well as the capability to rapidly operationalise it whenever necessary.

References

- Eastern Congo Initiative, *The Democratic Republic of Congo: Taking a Stand on Security Sector Reform*, 16 April 2012.
- Romeo Dallaire, *Shake hands with the Devil: The Failure of Humanity in Rwanda*, Knopf Canada, 2003.
- Gareth Evans, *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*, Brookings Institution Press, Washington, DC, 2008.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* (December 2001).
- International Crisis Group Memo to the Members of the UN Security Council, 2 April 2008.
- Mary Kimani, *Protecting Civilians from*

Genocide, Africa Renewal, Vol. 20, No. 2, July 2006.

- Daniela Krosiak, *The Role of France in the Rwandan Genocide*, Hurst & Company, London, 2007.
- Report of the UN Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change, *A More Shared World: Our Shared Responsibility*, (December 2004).
- Report of the Secretary-General of the United Nations for Decision by Heads of State and Government, *In Larger Freedom: Towards Security, Development and Human Rights for All*, (September 2005).
- UN Security Council Resolution 1973 (SC/10200, 17 March 2011).
- Human Rights Council, Report of the International Commission of Inquiry on Libya, A/HRC/19/68, 2 March 2012, p. 2.
- 2005 World Summit Outcome Document.

Noten

- 1 *Andebrhan Welde Giorgis is ambassadeur voor Eritrea en verbonden met de Vrije Universiteit Brussel (VUB). Hij is onder meer ambassadeur geweest in de Democratische Republiek Congo, alsook Speciale Gezant voor het gebied van de Grote Meren en permanent vertegenwoordiger bij UNESCO en IMO.*
- 2 International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* (December 2001), an independent international commission, co-chaired by Gareth Evans and Mohamed Sahnoun. The ICISS mandate, membership and report are available at <http://www.iciss.ca/about-en.asp>.
- 3 Report of the UN Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges, and Change, *A More Shared World: Our Shared Responsibility*, (December 2004). <http://www.un.org/secureworld/>.
- 4 Report of the Secretary-General of the United Nations for Decision by Heads of State and Government, *In Larger Freedom: Towards Security, Development and Human Rights for All*, (September 2005). www.un.org/largerfreedom/contents.htm
- 5 See 2005 World Summit Outcome Document. <http://www.un.org/summit2005/documents.html>
- 6 Gareth Evans, *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and For All*, Brookings Institution Press, Washington, DC, 2008.



- 7 See <http://www.scaruffi.com/politics/dictat.html>.
- 8 See <http://www.scaruffi.com/politics/dictat.html>.
- 9 The official count of the victims of the Rwandan Genocide, according to a briefing given to a group of visiting dignitaries, including the author, by the custodian of the Genocide Memorial in Kigali, Rwanda (January 2007).
- 10 See http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/p_genoci.htm.
- 11 See <http://www.icrc.org/ihl.nsf/CONVPRES?OpenView>.
- 12 For a comprehensive analysis and presentation of this tri-dimensional perspective of R2P, see Gareth Evans, *ibid.*, Chapters 4, 5 and 7, pp. 79-127 and 148-174.
- 13 These UN missions are: 1. BINUB in Burundi; 2. BONUCA in the Central African Republic; 3. MINURCAT in the Central African Republic and Chad; 4. UNOCI in Cote d'Ivoire; 5. MONUC in the DRC; 6. UNMEE in Ethiopia and Eritrea, recently terminated without fulfilling its mandate; 7. UNOGBIS in Guinea-Bissau; 8. UNMIL in Liberia; 9. UNIOSIL in Sierra Leone; 10. UNOPS in Somalia; 11. UNMIS in Sudan; 12. UNAMID, a joint UN/AU hybrid operation in Darfur; and 13. MINURSO in Western Sahara. Details available at zif-update@zif-berlin.org.
- 14 See Daniela Krosiak, *The Role of France in the Rwandan Genocide*, Hurst & Company, London, 2007.
- 15 See <http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unamir.htm>.
- 16 For a comprehensive account of the UN failure to protect, see Romeo Dallaire, *Shake hands with the Devil: The Failure of Humanity in Rwanda*, Knopf Canada, 2003.
- 17 For an overview of the history of genocides in the DRC, see <http://www.onenewearth.com/articles/Democratic%20Republic%20of%20the%20Congo.aspx>
- 18 See <http://www.globalissues.org/article/87/the-democratic-republic-of-congo>
- 19 See <http://www.globalissues.org/article/87/the-democratic-republic-of-congo>.
- 20 See Amnesty International's criticism, available at <http://www.unhcr.org/refworld/docid/40b5a1f14.html>.
- 21 Eastern Congo Initiative, *The Democratic Republic of Congo: Taking a Stand on Security Sector Reform*, 16 April 2012, p. 8-13. <http://www.easterncongo.org/about/publications/security-sector-reform>.
- 22 Mary Kimani, *Protecting Civilians from Genocide*, Africa Renewal, Vol. 20, No. 2, July 2006, p.4, at <http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/vol20no2/202-protecting-civilians.html>
- 23 International Crisis Group Memo to the Members of the UN Security Council, 2 April 2008.
- 24 <http://www.mercyusa.org/SomaliaFloodRelief2007.cfm> <http://allafrica.com/stories/200804111108.html>
- 26 UN Security Council Resolution 1970 (SC/10187, 26 February 2011). <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10187.doc.htm>
- 27 UN Security Council Resolution 1973 (SC/10200, 17 March 2011). <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10200.doc.htm>.
- 28 Human Rights Council, Report of the International Commission of Inquiry on Libya, A/HRC/19/68, 2 March 2012, p. 2. <http://www.nytimes.com/interactive/2012/03/03/world/africa/united-nations-report-on-libya.html>.
- 29 Touko Piiparinen, Law enforcer or mediator? > The Libya crisis reveals paradoxes in UN conflict management, The Finnish Institute of International Affairs, FIIA 4/2011 Comment, March 2011, p.1.



Een nieuwe kijk op het recht van bezetting

Hanne Cuyckens'

Inleiding

“Een grondgebied wordt beschouwd als te zijn bezet, wanneer het zich feitelijk bevindt onder het gezag van het vijandelijk leger”². De regels die de situaties van bezetting reguleren maken deel uit van het internationaal humanitair recht en vindt men terug in de Haagse Richtlijnen van 1907, de Geneefse Conventies van 1949 en in mindere mate in het Eerste Aanvullende Protocol bij de Geneefse Conventies van 1977. De filosofie achter het recht van bezetting is het idee dat burgers in bezette gebieden een speciale bescherming moeten genieten. Om dit te verwezenlijken benadrukt het bezettingsrecht het belang van het behouden van de *status quo ante* in het bezette gebied. Met andere woorden, de bezetter mag maar in bepaalde omstandigheden wijzingen toebrengen aan de organisatie van het bezette gebied. Dit is ook de reden waarom bezetting als een inherente situatie van korte duur wordt beschouwd. Het zou immers zeer moeilijk zijn om de *status quo* te behouden op lange termijn.

De twee belangrijkste kenmerken van het recht van bezetting zijn dus: 1) de korte duur en 2) het behouden van de *status quo ante*. Deze twee fundamentele van het bezettingsrecht worden meer en meer onder druk gezet door de hedendaagse situaties van bezetting. Het moderne bezettingsrecht dat dateert van het eerste deel van de 20ste eeuw leent zich namelijk niet zo goed meer aan deze hedendaagse situaties. Ik denk onder andere aan de bezetting van de Palestijnse Gebieden die reeds sinds 1967 aan de gang is en die dus moeilijk beschouwd kan worden als een situatie van korte duur, of de bezetting van Irak in 2003-2004 die vaak omschreven wordt als een “*transformative occupation*”. Beide situaties zijn moeilijk verenigbaar met de verplichting om de *status quo ante* te behouden. De *status quo ante* behouden in bezettingen die op lange termijn plaatsvinden is problematisch in die zin dat het niet in acht nemen van problemen die na verloop van tijd ontstaan, en dus de nodige veranderingen niet doorvoeren, uiteindelijk zal leiden tot politieke en economische onderontwikkeling van het bezette gebied en diens bevolking en dit is

onverenigbaar met de bovengenoemde filosofie achter het bezettingsrecht, namelijk de bescherming van de bevolking.³ In de woorden van Marco Sassoli, Antoine Bouvier and Anne Quintin: het bezettingsrecht is sterk wat de bescherming van de *status quo ante* betreft maar zwak in het in acht nemen van de nieuwe behoeften van de bezette bevolking.⁴ Bijgevolg, hoe langer de bezetting aanhoudt hoe meer tekortkomingen er te vinden zijn in het bezettingsrecht.⁵



Twee Palestijnse meisjes lopen langs een graffiti muur op de Westelijke Jordaanoever – UN Photo/Stephenie Hollyman

Wat *transformative occupation* betreft gaat het om een bezetting waarvan het doel juist is om fundamentele veranderingen te introduceren in het bezette gebied en dus *per se* moeilijk verenigbaar is met het *status quo ante* beginsel. De hedendaagse situaties van bezetting lijken dus in tegenstrijd te zijn met de fundamentele zelf van het bezettingsrecht. De vraag die men zich kan stellen is of het recht van bezetting heden dan nog wel relevant is. Moet men nieuwe regels opstellen of kan men de bestaande regels op een flexibele manier toepassen? Het is mijn opinie dat de regels flexibel genoeg zijn om deze hedendaagse situaties van bezetting toch te omvatten. Deze flexibiliteit bestaat op drie niveaus: 1) er zitten elementen van flexibiliteit in de regels zelf; 2) het internationale mensenrechtenrecht kan dienen als ‘*gap-filler*’; en 3) de VN-Veiligheidsraad kan een modulerende rol spelen. Een gedetailleerde analyse van deze drie elementen gaat de omvang van deze bijdrage te buiten maar ik zal elk van deze punten op



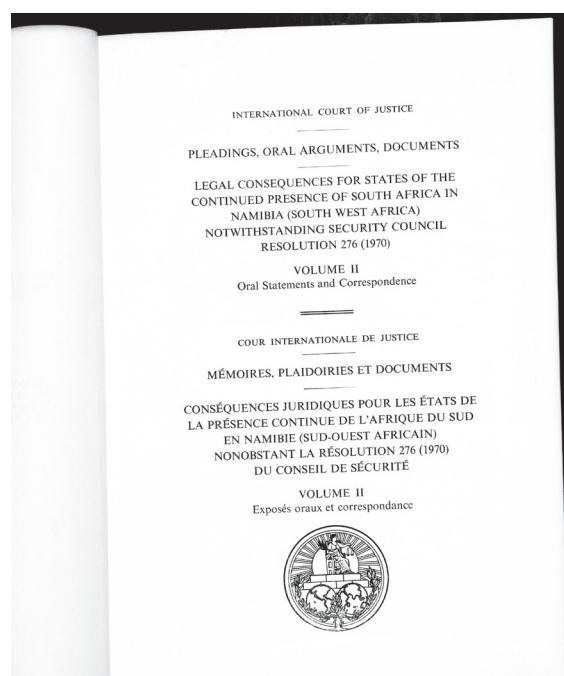
een beknopte manier toelichten. Het laatste element zal ik maar kort aan kaarten aangezien ik hier nog geen al te uitgebreid onderzoek heb over gedaan.

Inherente flexibiliteit: flexibiliteit in de regels zelf

Bezetting werd oorspronkelijk gezien als een manier van verwerven van territorium, maar sinds de 20ste eeuw berust het bezettingsrecht zich op het feit dat bezetting geen nieuwe titels kan verwerven.⁶ De Commentaren bij het Vierde Verdrag van Genève betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd definiëren bezetting als “een tijdelijke, de facto situatie, die het bezette gebied niet van zijn staatsdom en zijn soevereiniteit berooft maar enkel interfereert met het vermogen om deze rechten uit te oefenen”.⁷ Bezetting creëert dus een uitzonderlijke situatie waarin de link tussen soevereiniteit en *effective control* wordt opgeschort.⁸ De situatie van de bezetter kan vergeleken worden met die van een curator: aangezien de soeverein (tijdelijk) geen *effective control* meer heeft over het territorium in kwestie moet de bezetter het bezette territorium ‘beheren’ tot dat deze terug overgedragen wordt aan de soeverein. Net als een curator heeft de bezetter maar beperkte bevoegdheden over het bezette gebied en moet deze de *status quo ante* behouden. Deze verplichting om de *status quo ante* te respecteren vindt men terug in talrijke bepalingen van het bezettingsrecht.

Zo stelt artikel 43 van de Haagse Richtlijnen van 1907 dat: “wanneer het gezag van de wettelijke overheid feitelijk is overgegaan in handen van diegene die het gebied bezet heeft, (...) deze alle maatregelen [zal] nemen die in zijn vermogen staan, teneinde zoveel mogelijk de openbare orde en het publieke leven te herstellen en te verzekeren en zulks, behoudens bepaalde verhindering, met *eerbiediging van de in het land geldende wetten* [mijn cursivering]”. Artikel 55 van de Haagse Richtlijnen van 1907 verwijst verder naar termen als ‘beheerder’ en ‘vruchtgebruiker’ om de rechten die de bezetter vis-à-vis de publieke eigendommen van de bezette macht heeft, te omschrijven. Verder stelt artikel 47 van de Vierde Geneefse Conventie dat “beschermde personen die zich in bezet gebied bevinden, (...) in geen geval en op geen enkele wijze, [mogen] worden beroofd van de voordelen van dit Verdrag, noch krachtens enige wijziging welke zich, als gevolg van het feit van de bezetting, in de instellingen of in de regering van het bezette gebied heeft voorgedaan (...)”. Ten slotte, mag de bezetter de status van ambtenaren en leden van de rechterlijke macht in het bezette gebied ook niet veranderen.⁹

Deze verplichting om de *status quo* te bewaren is echter niet absoluut en men kan een aantal nuances hieromtrent terug vinden in de bepalingen van het bezettingsrecht zelf. Zo stelt artikel 43 van de Haagse Richtlijnen van 1907 dat de bezetter de in het land geldende wetten moet respecteren *behoudens bepaalde verhindering* (in het Engels, *unless absolutely prevented*). Ook moet hij zoveel mogelijk de openbare orde en het publieke leven herstellen en verzekeren wat hem ook een bepaalde manoeuvreerruimte geeft. Artikel 64 van de Vierde Geneefse Conventie stelt verder dat “de strafwetgeving van het bezette gebied (...) van kracht [zal] blijven, *behoudens voor zover zij mag worden ingetrokken of opgeschorst door de bezettende Mogendheid ingeval deze wetgeving een bedreiging vormt voor haar veiligheid dan wel de toepassing van dit Verdrag belemmert* [mijn cursivering]”. Het is de bezetter dus toegestaan om bepaalde wijzigingen aan het bezette gebied toe te brengen onder bepaalde omstandigheden. We gaan hier niet in detail treden maar er is nog redelijk wat discussie over de specifieke draagwijdte van deze omstandigheden.¹⁰ In essentie moeten er twee belangen afgewogen worden: de militaire en veiligheidsnoden van de bezettende macht enerzijds, en de belangen van de bezette bevolking anderzijds.¹¹



Titelpagina van de *Advisory Opinion van het Internationaal Gerechtshof van 21 juni 1971 die oordeelde dat de bezetting van Namibië door Zuid-Afrika illegaal was*
UN Photo # 83946



Internationaal mensenrechtenrecht als 'gap-filler'

Naast de inherente flexibiliteit van de regels kan ook het internationaal mensenrechtenrecht een rol spelen in het beter toepasbaar maken van het bezettingsrecht op hedendaagse situaties. Internationaal mensenrechtenrecht kan immers het bezettingsrecht aanvullen waar nodig. In dit verband is het eerst en vooral belangrijk om kort aan te tonen dat internationaal mensenrechtenrecht zowel *ratione loci* als *ratione materiae* van toepassing is op situaties van bezetting. Daarna zullen we meer specifiek de interactie tussen beide rechtstaken analyseren.

Toepasbaarheid van internationaal mensenrechtenrecht op situaties van bezetting

Wat de toepasbaarheid van internationaal mensenrechtenrecht in situaties van bezetting betreft moeten we zowel de toepasbaarheid *ratione loci*, oftewel de vraag rond extra-territoriale toepassing van mensenrechtenverplichtingen, als de toepasbaarheid *ratione materiae* bekijken.

Toepasbaarheid *ratione loci*

De vraag die we ons hier moeten stellen is of een land ook gebonden kan zijn door zijn internationale mensenrechtenverplichtingen buiten zijn grondgebied. De meeste universele mensenrechtenverdragen hebben een bepaling waarin staat dat staten de verbintenis aangaan om het respect voor de mensenrechten in kwestie te garanderen aan diegene binnen hun jurisdictie.¹² Zo staat er bijvoorbeeld in artikel 2(1) van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten [hieronder BUPO-verdrag] dat "Iedere Staat die partij is bij dit Verdrag (...) zich [verbindt] de in dit Verdrag erkende rechten te eerbiedigen en deze aan eenieder die binnen zijn grondgebied verblijft en aan zijn rechtsmacht is onderworpen te verzekeren [mijn cursivering] (...)" . Er zijn verschillende meningen over hoe de 'en' geïnterpreteerd moet worden. Sommige auteurs zien in die 'en' een cumulatieve voorwaarde: staten moeten de rechten eerbiedigen ten aanzien van individuen die zowel op hun grondgebied verblijven als aan hun rechtsmacht onderworpen zijn.¹³ Zo een positie wordt ook verdedigd door sommige staten, zoals bv. Israël en de Verenigde Staten.¹⁴ Andere lezen de 'en' als zijnde 'of', en in hun opinie, moeten staten deze mensenrechten garanderen tegenover individuen die onder hun rechtsmacht vallen, ook al bevinden deze zich niet op hun grondgebied. Dit is ook de visie van de Mensenrechten Commissie: staten moeten de rechten verzegeld in het BUPO-verdrag garanderen tegenover

iedereen die zich in hun macht of *effective control* bevinden, ook al bevinden deze zich niet in hun grondgebied.¹⁵ Het wordt algemeen aanvaard dat een analoge redenering ook geldt voor de andere internationale mensenrechten verdragen zoals bv. het internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten¹⁶ en andere VN mensenrechten verdragen.¹⁷ Ook in verband met regionale instrumenten is de kwestie van extraterritoriale toepassing aan bod gekomen en werden er gelijkaardige conclusies getrokken.¹⁸

Toepasbaarheid *ratione materiae*

Nadat we hebben uiteengezet dat staten ook gebonden kunnen zijn door hun mensenrechtenverplichtingen buiten hun grondgebied en dat deze in die zin dus ook toepasbaar kunnen zijn in het bezette gebied (dat per definitie niet toebehoort tot het grondgebied van de bezetter), is het belangrijk om te zien of het internationale mensenrechtenrecht ook *ratione materiae* van toepassing is op situaties van bezetting. Het wordt algemeen aanvaard dat de bescherming die het internationaal mensenrechtenrecht biedt niet stopt in situaties van gewapend conflict, inclusief situaties van bezetting. Enkel Israël en de Verenigde Staten zijn van mening dat wanneer het recht van gewapend conflict van toepassing is, het mensenrechtenrecht dat niet is; het Internationaal Gerechtshof (IGH), de Mensenrechtenverdragenmechanismen en de VN-organen zijn van mening dat beide rechtstakken van toepassing zijn tijdens gewapende conflicten.¹⁹ Al in 1963 verklaarde de Mensenrechten Commissie in resolutie 2005/63 dat mensenrechtenrecht en internationaal humanitair recht complementair en *mutually reinforcing* waren en dat het mensenrechtenrecht van toepassing bleef gedurende gewapende conflicten, inachtnemend dat het humanitair recht de *lex specialis* blijft in zulke situaties.²⁰ Ook het IGH is van dezelfde mening en heeft dit in meerdere arresten bevestigd, ook specifiek met betrekking tot situaties van bezetting.²¹ De toepassing van het internationaal mensenrechtenrecht in situaties van bezetting wordt heden algemeen aanvaard, maar er blijven nog een aantal vragen onopgelost, o.a. de vraag hoe de interactie tussen internationaal mensenrechtenrecht en internationaal humanitair recht, en meer specifiek bezettingsrecht, precies in mekaar zit.

Verhouding tussen het internationaal mensenrechtenrecht en het bezettingsrecht in situaties van bezetting

Wat de verhouding tussen de twee rechtstakken betreft heeft het IGH in haar Wall-Advies aangeduid dat sommige rechten exclusief onder het bezettingsrecht



vallen, andere exclusief onder het internationaal mensenrechtenrecht en nog andere onder beide rechtstakken.²² Het heeft verder aangegeven dat wanneer beide takken in acht genomen moesten worden, dat het bezettingsrecht als *lex specialis* beschouwd moest worden.²³ Wat wil dit precies zeggen? Wil dit zeggen dat het bezettingsrecht altijd voorrang heeft over internationaal mensenrechtenrecht? Het is mijn mening dat dit niet altijd het geval is en dat het niet zo eenvoudig is. De verhouding tussen beide rechtstakken moet in mijn opinie als volgt geïnterpreteerd worden: bezettingsrecht (of meer algemeen internationaal humanitair recht) is altijd het belangrijkste referentiekader in situaties van bezetting maar dit referentiekader kan in mindere of grotere mate beïnvloed worden door het internationaal mensenrechtenrecht afhankelijk van verschillende factoren. Het internationaal mensenrechtenrecht kan de verplichtingen van het bezettingsrecht helpen interpreteren en kan ook helpen in het opvullen van de lacunes. Maar het is belangrijk dat we altijd de *rationale* en de specificiteit achter de humanitairrechtelijke regels in gedachte houden, vooral als het recht in kwestie (zoals bv. het recht op leven) onder beide rechtstakken valt. Het is dus redelijk moeilijk om te beoordelen hoe beide rechtstakken zich in de praktijk precies verhouden en het zal vaak op een *case-by-case* basis moeten gebeuren. Ik heb drie elementen geïdentificeerd die de verhouding beïnvloeden: 1) de specifieke situatie *on the ground*; 2) de langdurigheid van de situatie en de aard van het recht in kwestie. Deze drie elementen zijn sterk gelinkt. Ik heb hier niet de mogelijkheid om in detail te treden wat deze drie elementen betreft, maar zal ze wel kort uiteenzetten.

16

Ten eerste, wat de concrete situatie betreft: wordt er nog sterk gevochten of is de situatie van bezetting al (redelijk) gestabiliseerd? Het is in feite ingewikkelder maar in grote lijnen kan men het volgende stellen: in het geval er nog gevochten wordt, zijn de humanitairrechtelijke regels belangrijker. Is de situatie daarentegen stabiel dan zal het internationaal mensenrechtenrecht een grotere rol spelen. Deze vraag is vooral van belang wat het gebruik van geweld betreft: op sommige momenten zal de bezettende macht als legermacht moeten fungeren en in andere meer als een politiemacht. De verschillende fases, en dus toepasbare modellen, kunnen zich ook afwisselen wat de zaak nog ingewikkelder maakt in de praktijk.

Ten tweede beïnvloedt ook de lengte van de bezetting de verhouding tussen de twee rechtstakken. Zoals we reeds hebben gezien zijn de lacunes van het bezettingsrecht sterker naargelang de bezetting aanhoudt. Aangezien bezettingsrecht gebaseerd is

op het idee dat bezetting een korte termijn situatie is, is het niet zo goed in staat om aan de behoeften van de bezette bevolking op lange termijn tegemoet te komen. In dat geval moet men zich op het mensenrechtenrecht berusten om deze lacunes te vullen.

Ten slotte wordt de verhouding ook beïnvloed door de aard van het recht in kwestie. Zo is er bijvoorbeeld een verschil tussen de uitvoering van politieke en burgerlijke rechten enerzijds en economische, sociale en culturele rechten anderzijds. De tweede categorie vereist in het algemeen een aanpak op langere termijn en veranderingen in de sociale structuren en is dus *a priori* minder gemakkelijk toepasbaar in situaties van bezetting. Ook worden deze rechten, buiten sommige kernverplichtingen, maar pas relevant in langere termijn bezettingen juist omdat ze een aanpak op lange termijn vereisen.²⁴ Er zijn niet alleen verschillen tussen deze twee algemene categorieën maar ook in de categorieën zelf moet men onderscheiden maken. Zo is de invloed van het mensenrechtenrecht bijvoorbeeld sterker wat rechten betreft die exclusief onder deze rechtstak vallen, dan voor rechten die onder beide rechtstakken vallen.

De rol van het internationaal mensenrechtenrecht met betrekking tot situaties van bezetting is een ingewikkelde zaak en zoals hierboven aangetoond hangt de specifieke verhouding tussen beide rechtstakken af van veel verschillende factoren maar het blijft niettemin een zeer belangrijk element in hedendaagse situaties van bezetting.

De VN-Veiligheidsraad als ‘modulator’

De vraag die we ons hier stellen is of de VN-Veiligheidsraad een rol kan spelen in het moduleren van het bezettingsrecht om het zo beter toepasbaar te maken op bepaalde situaties. Deze belangrijke vraag werd o.a. gesteld in de context van de bezetting van Irak. Aangezien het doel van deze bezetting grotendeels het veranderen van de bestaande staatstructuur was om zo een meer democratische en stabielere samenleving te creëren, was deze moeilijk verenigbaar met het *status quo ante* beginsel, fundament van het bezettingsrecht. In dit geval is de specifieke vraag dus of bezetters veranderingen kunnen invoeren in het bezette gebied op basis van een resolutie van de VN-Veiligheidsraad. Er bestaat een redelijk grote consensus tussen de experts op dit gebied: VN-Veiligheidsraad resoluties kunnen een basis vormen voor het doorvoeren van veranderingen in bezette gebieden.²⁵ De resolutie in kwestie moet



dan natuurlijk wel gebaseerd zijn op hoofdstuk VII van het VN-Handvest aangezien alleen resoluties onder hoofdstuk VII bindend zijn. Ook artikels 24 en 103 van het VN-Handvest zijn hier van belang. Artikel 24 stelt de primaire verantwoordelijkheid van de VN voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid. Artikel 103 vermeldt dat “in geval van strijdigheid tussen de verplichtingen van de leden van de Verenigde Naties krachtens dit Handvest en hun verplichtingen krachtens anders internationale overeenkomsten, hebben hun verplichtingen krachtens dit Handvest voorrang”.²⁶ In andere woorden, een resolutie aangenomen door de VN-Veiligheidsraad onder hoofdstuk VII zal dus voorrang hebben op de verplichtingen van staten krachtens andere internationale overeenkomsten, i.e. het bezettingsrecht bijvoorbeeld.



De VN-Veiligheidsraad in sessie – UN Photo/Mark Garten

Het gezag van de VN-Veiligheidsraad in dit verband is echter niet absoluut. Het wordt immers beperkt door het VN-verdrag en *ius cogens* verplichtingen.²⁷ De vraag welke verplichtingen er precies *ius cogens* status hebben is niet eenvoudig. Sommige argumenteren o.a. dat de belangrijkste (al dan niet alle) normen van het internationaal humanitair recht *ius cogens* status hebben.²⁸ In dit geval zou de VN-Veiligheidsraad het bezettingsrecht dus niet kunnen veranderen. Dit is volgens mij echter niet het geval en we houden ons hier aan een redelijke restrictieve visie van *ius cogens* normen. De *International Law Commission* stelde in de commentaren bij de *Draft Articles on State Responsibility* (DASR) dat enkel de verboden van agressie, genocide, slavernij, raciale discriminatie, misdaden tegen de mens en foltering en het recht op zelfbeschikking algemeen aanvaard werden als zijnde *ius cogens* regels.²⁹

JAARGANG 36, NR. 163, 2012/3

Een andere vraag die men zich moet stellen is of de VN-Veiligheidsraad zomaar kan afwijken van het bezettingsrecht of dat het zich aan bepaalde voorwaarden moet houden? Een meerderheid van auteurs gelooft dat wanneer de VN-Veiligheidsraad wil afwijken van het bezettingsrecht dat dit op een expliciete en ondubbelzinnige manier moet gebeuren.³⁰ Ook werd de vraag gesteld of het niet gewoon eenvoudiger zou zijn om het bezettingsrecht in die zin te wijzigen dat het transformationele doelstellingen expliciet zou toelaten onder sommige voorwaarden. Sommige auteurs, en ik ben het er hier eigenlijk mee eens, vinden dat dit te gevaarlijk zou zijn en dat er op deze, ad hoc, manier door inmenging van de VN-Veiligheidsraad toch een bepaalde controle van de internationale gemeenschap is. Daarop antwoorden sommige dan weer met de problemen rond de legitimiteit van de VN-Veiligheidsraad. Al deze vragen roepen naar grondiger onderzoek.

Conclusie

Ook al is het bezettingsrecht *per se* moeilijk toepasbaar op de hedendaagse situaties van bezetting, we moeten het nog niet meteen afschrijven. De inherente flexibiliteit van de regels, de rol van het internationaal mensenrechtenrecht in situaties van bezetting en die van de VN-Veiligheidsraad helpen in het beter toepasbaar maken van het bezettingsrecht op die hedendaagse situatie. Er is dus nog geen nood aan nieuwe regels in dit verband.

Noten

- 1 Hanne Cuyckens is assistente en doctoraatsstudente aan het Instituut voor Internationaal Recht van de Katholieke Universiteit Leuven en is Junior Member van het Leuven Centre for Global Governance studies. Ze schrijft momenteel een doctoraat over het recht van bezetting.
- 2 Artikel 42 van het Reglement nopens de wetten en regels van de oorlog te land aangenomen in Den Haag op 29 juli 1899 [hieronder Haagse Richtlijnen van 1907 genoemd]. De officiële taal van dit reglement is het Frans, voor een Nederlandse vertaling van de tekst zie <<http://ihr.rodekruis.be/ref/home-ihr/IHR-Home-Verdragen/Reglement-nopens-de-wetten-en-regels-van-de-oorlog-te-land.html>> (31 juli 2012).



- 3 Adam Roberts, "Prolonged military Occupation: The Israeli-Occupied Territories since 1967", *American Journal of International Law*, vol. 84, January 2000, p. 52.
- 4 Marco Sassoli, Antoine Bouvier and Anne Quintin, *How does law protect in war? Cases, Documents and Teaching Materials on Contemporary Practice in International Humanitarian Law*, ICRC, 2011, Third edition, Vol. 1, Chapter 8, p. 21.
- 5 *Ibid.*, p. 21.
- 6 Robert Kolb en Sylvain Vité, *Le droit de l'occupation militaire: Perspectives historiques et enjeux juridiques actuels*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 11.
- 7 Jean Pictet (ed.), *Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, 12 August 1949: commentaries*, Geneva, ICRC, 1956, p. 275.
- 8 Orna Ben-Naftali, "PathoLAWgical Occupation: Normalizing the Exceptional Case of the Occupied Palestinian Territory and Other Legal Pathologies", in Orna Ben-Naftal (ed.), *International Humanitarian Law and International Human Rights Law: Pas de Deux*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 133.
- 9 Cf. artikel 54 van de Vierde Geneefse Conventie.
- 10 In dit verband zie Expert meeting, *Occupation and other forms of administration of foreign territory*, report prepared and edited by Tristan Ferraro, legal adviser, ICRC, pp. 56-59, beschikbaar via <<http://www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/p4094.htm>> (31 juli 2012).
- 11 Zie bv. IGH, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory opinion, 9 juli 2004, I.C.J. Reports, 2004, Separate opinion of Judge Koroma, §2.
- 12 Orna Ben-Naftali en Yuval. Shany, "Living in Denial: the application of human rights in the occupied territories", *Israel Law Review*, vol. 37, 2003-2004, p. 59.
- 13 Zie bijvoorbeeld Dietrich Schindler, "Human Rights and Humanitarian law: Interrelationship of the laws", *American University Law review*, vol. 31, issue 4, 1982, p. 939.
- 14 Robert Kolb and Sylvain Vité, *op. cit.* (noot 6), p. 315; Orna Ben-Naftali and Yuval Shany, *op. cit.* (noot 12), p. 34.
- 15 International Covenant on Civil and Political Rights, General Comment No. 31: nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, CCPR/C/21/REV.1/add.13, 26 May 2004, §10.
- 16 Zie bv. Committee on economic, social and cultural rights, Concluding observations on Israel, 23 May 2003, E/C.12/1/Add.90, §31.
- 17 Orna Ben-Naftali and Yuval Shany, *op. cit.* (noot 12), p. 60. Zie ook: Ralph Wilde, "triggering state obligations extra-territorially: the spatial test in certain human rights treaties", *Israel Law Review*, vol. 40, 2007, pp. 507-508.
- 18 Met betrekking tot de extraterritoriale toepassing van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens zie o.a.: European Commission of Human Rights, *Cyprus v. Turkey*, Application no. 6789/74 & 6950/75, 26 May 1975, 2DR (1975), 133; ECtHR, *Loizidou v. Turkey (preliminary objections)*, Application no. 15318/89, 23 March 1995, §62; ECtHR, *Cyprus v. Turkey*, Application no. 25781/94, 10 May 2001.
- 19 Commission on Human Rights, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Working paper on the relationship between human rights law and international humanitarian law by Françoise Hampson and Ibrahim Salama, 21 June 2005, UN Doc. E/CN.4/sub.2./2005/14, §69.
- 20 Commission on Human Rights, Human Rights Resolution 2005/63 on the protection of civilians in armed conflicts, 20 April 2005, preamble.
- 21 IGH, *Legality of the threat or use of nuclear weapons*, Advisory Opinion, 8 juli 1996, I.C.J. Reports, 1996, §25; Meer specifiek m.b.t. de toepasbaarheid van mensenrechtenrecht op situaties van bezetting; IGH, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, 9 juli 2004, I.C.J. Reports, 2004; IGH, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, Judgment, I.C.J. Reports 2005.
- 22 IGH, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, *op. cit.* (noot 21), §106.
- 23 *Ibid.*, §106.
- 24 In dit verband is het interessant om naar het verschil tussen de verplichtingen *to respect, protect and fulfill* te kijken aangezien deze verschillende niveaus van betrokkenheid van de officiële instanties vereisen - zie International Covenant on economic, social and cultural Rights, General Comment No. 14, the right to the highest attainable standard of health, E/C.12/2000/4, 8 November 2000, §33.



- 25 Expert meeting, op. cit. (noot 10), p. 71.
- 26 Zie o.a. Erika De Wet, *The Chapter VII powers of the United Nations Security Council*, Oxford, Hart Publishing, 2004, p. 215
- 27 Erika De Wet, op. cit. (noot 26), p. 215. Zie ook Expert meeting, op. cit. (noot 10), p. 71.
- 28 Zie o.a. Marco Sassoli, State responsibility for violations of International Humanitarian Law, *ICRC review*, vol. 84, 2002, pp. 420. Zie ook Expert meeting, op. cit. (noot 10), p. 71.
- 29 International Law Commission, Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, 2001, p. 85, <http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf> (30/07/2012)
- 30 Zie hierover Yutaka Arai-Takahashi, *The law of occupation : continuity and change of international humanitarian law and its interaction with international human rights law*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2009, p. 79.
-



De opkomende machten en het nucleair non-proliferatie en ontwapeningsregime

Tom Sauer¹



Hiroshima op 1 september 1945 – UN Photo # 84769

20

De kernwapenproblematiek wordt meestal ofwel nog steeds door een Koude Oorlogsbril bekeken, ofwel door een angstige blik op de zogenaamde schurkenstaten, lees Noord-Korea en Iran. Dit wereldbeeld is echter te eenzijdig. Boeiend om zien is hoe de (nog) niet-nucleaire opkomende staten zoals Brazilië, Turkije, Egypte en Zuid-Afrika staan tegenover het bestaande nucleair non-proliferatie en ontwapeningsregime. Alhoewel de houding van deze landen niet altijd parallel loopt, kunnen we toch gemeenschappelijke tendensen ontdekken.

Die gelijkaardige tendensen zijn echter niet altijd even consistent. Enerzijds hameren deze niet-nucleaire wapenstaten op de noodzaak tot ontwapening van

de bestaande nucleaire arsenalen. Zo behoren zowel Brazilië, Egypte als Zuid-Afrika tot de Nieuwe Agenda Coalitie, een groep van een achttal staten die sinds de kernproeven van India – een andere opkomende macht – en Pakistan in 1998 aandringen op concrete ontwapeningsstappen door de kernwapenstaten. Deze houding komt voornamelijk tot uiting in het kader van de vijfjaarlijkse herzieningsconferenties van het Nucleair Non-Proliferatie Verdrag (NPV) en de jaarlijkse vergaderingen van het *First Committee* van de Algemene Vergadering van de VN.

Anderzijds zijn er indicaties, zij het verdekt, dat deze opkomende machten niet geheel uitsluiten om uiteindelijk ook over te gaan tot de aanmaak van



WERELDBEELD

kernwapens. De achterliggende reden is dan meer te vinden in prestige overwegingen - waar opkomende landen zeker niet ongevoelig voor zijn - dan het verzekeren van de nationale veiligheid. Komt daarbij dat toevallig alle permanente leden van de Veiligheidsraad – de VS, Rusland, China, Frankrijk, en het VK - over kernwapens beschikken. Meer nog, deze vijf zijn ook de vijf formele kernwapsaten, zoals bepaald onder het NPV. Het lijkt er dus op alsof de belangrijkste staten ter wereld wel over kernwapens dienen te beschikken om *au sérieux* te worden genomen. Dat landen zoals Duitsland en Japan deze nucleaire kelk aan zich laten voorbijgaan, is blijkbaar van minder belang. Het gaat, zoals wel meer in de (internationale) politiek, om de perceptie. En de perceptie in die opkomende landen – terecht of onterecht – is dat kernwapens (nog steeds) prestige en dus meer macht opleveren. Laten we het beleid van de vier bovenvermelde staten eens van naderbij bekijken:

Brazilië

De indicaties van een dergelijke ambivalente houding zijn misschien het duidelijkst in Brazilië. Zo is er de uitspraak van de Braziliaanse vicepresident Jose Alencar in september 2009: “Het kernwapen, als afschrikkingsinstrument, is van groot belang voor een land dat 15 000 km grenzen heeft in het westen en grenst aan de zee”. Eerder had ook President Lula zich in die zin uitgelaten. Verder heeft Brazilië toegegeven in het verleden aan een militair nucleair programma gewerkt te hebben. Dit hoofdstuk werd degelijk afgesloten in de vorm van de overgang naar een stabiele democratie in de jaren tachtig, een grondwettelijk verbod op kernwapens, een bilateraal nucleair verdrag met rivaal Argentinië en de toetreding tot de Latijns-Amerikaanse nucleaire wapenvrije zone in 1994 en tot het NPV als niet-kernwapsaat in 1998. Dat alles maakt dat de kans groter is dat Brazilië een niet-kernwapsaat blijft. Maar de kans dat Brazilië alsnog de weg op gaat van een kernwapsaat is zeker niet uit te sluiten.

Een andere indicatie van deze weerbarstigheid is dat Brazilië weigert om het Additioneel Protocol van het IAEA (1997), dat meer controlebevoegdheden verleent aan de nucleaire waakhond van de VN, te ondertekenen. Logischerwijs was Brazilië in 2009 ook tegen het idee om lidmaatschap van het Additioneel Protocol verplicht te maken voor export van verrijgings-, en opwerkingstechnologie in het kader van de *Nuclear Suppliers Group* (NSG). Brazilië linkt haar houding onmiddellijk met het gebrek aan vooruitgang op vlak van nucleaire ontwapening,

niet geheel onlogisch aangezien het NPV zowel proliferatie als ontwapeningsverplichtingen omvat. Brazilië heeft ook een verrijkingsinstallatie in Resende die het niet volledig openstelt voor het IAEA en het heeft een nucleair programma voor duikboten dat niet onderhevig is aan controles van het IAEA. Brazilië plant ook om haar civiele nucleaire installaties gevoelig uit te breiden, ondermeer in samenwerking met Zuid-Afrika. Verder was het zeer opmerkelijk dat Brazilië tezamen met Turkije (zie verder) het initiatief nam om het Iraanse kernwapendossier recht te trekken. Beide landen slaagden zelfs in hun opzet door in mei 2010 een akkoord met Iran uit de brand te slepen, ware het niet dat ze meteen werden teruggefloten door de traditionele (voornamelijk Westerse) kernmachten en hun bondgenoten. Amper één dag na het akkoord werden immers nieuwe economische sancties uitgevaardigd door de Veiligheidsraad. Brazilië (net als Turkije) stemde tegen.

Zuid-Afrika

Zuid-Afrika is uniek, in de zin dat het het enige land ter wereld is dat ooit kernwapens heeft aangemaakt (jaren '70-'80) en opnieuw ontmantelde (eind jaren '80-begin jaren '90). Het land heeft die enorme morele (lees: zachte) macht gebruikt om efficiënt op te treden als bemiddelaar tussen de niet-kernwapsaten en kernwapsaten, bijvoorbeeld tijdens de Verlengingsconferentie van het NPV in 1995 (al kan worden geargumenteed dat het een kans verkeken heeft om van de kernwapsaten garanties tot eliminatie te eisen). Het land was ook één van de drijvende krachten achter de Afrikaanse nucleaire wapenvrije zone – het zogenaamde Pelindaba verdrag van 1996, genoemd naar een nucleaire faciliteit in Zuid-Afrika – dat sinds 2009 van kracht geworden is. Voorts is het land, zoals eerder aangehaald, lid van de Nieuwe Agenda Coalitie, dat ijvert voor nucleaire ontwapening. Ondanks het feit dat het land het Additioneel Protocol van het IAEA wel heeft ondertekend, heeft het zich (net als Brazilië en Turkije) verzet om dit verplicht te maken voor alle landen.

De kans dat Zuid-Afrika opnieuw kernwapens aanmaakt is omwille van het nucleaire verleden kleiner dan in andere opkomende staten. Interessant is wel dat Zuid-Afrika weigert om enkele honderden kilogrammen hoogverrijkt uranium in te ruilen voor laagverrijkt uranium, en dus de fysieke mogelijkheid openhoudt om opnieuw kernwapens aan te maken. Meer nog, het plant niet alleen om meer civiele nucleaire reactoren te bouwen; het denkt er ook aan om opnieuw hoogverrijkt uranium te produceren, wat



zou ingaan tegen een internationale trend. Zuid-Afrika bezit veel natuurlijk uranium.

Turkije

Premier Erdogan heeft Turkije opnieuw op de wereldkaart geplaatst. Turkije tracht haar economische groei om te zetten in politieke en militaire macht. Het voert daarbij een assertief buitenlands beleid. Denk maar aan de anti-Amerikaanse houding ten tijde van de Golfoorlog in 2003 en de pro-Palestijnse flottielje die vanuit een Turkse haven naar Israël voer en waarbij verschillende Turkse opvarenden gedood werden, en het meer anti-Israëlische beleid in het algemeen. Ook op nucleair vlak treedt het op de voorgrond. Zoals eerder aangehaald slaagde het erin om samen met Brazilië Iran over de streep te trekken. Deze diplomatieke overwinning was echter maar van zeer korte duur, aangezien het akkoord weg weggehoond door de klassieke grootmachten. Turkije gebruikt ook haar veto binnen de NAVO om Iran expliciet te vernoemen als reden voor de oprichting van het trans-Atlantisch raketschild; anderzijds heeft Turkije onlangs wel ingestemd met de plaatsing van een radar als element van het antiraketschild. Indien Iran er alsnog in slaagt om kernwapens aan te maken, is het niet uitgesloten dat Turkije volgt, zeker als ook andere landen in de regio (zoals Saoedi-Arabië en Egypte) kernwapens aanschaffen. Turkije flirt de afgelopen tijd ook met plannen tot de aanmaak van middellange afstandsruketten. Turkije is tegelijk van plan een grootschalig civiel nucleair programma op touw te zetten. Verder is Turkije het land dat zich binnen de *Nuclear Suppliers Group* (NSG) het langst verzet heeft tegen striktere regels betreffende de uitvoer van verrijkings- en opwerkingsinstallaties in 2011.

22

Last but not least moet vermeld dat Turkije nog steeds NAVO lidstaat en *host nation* is van Amerikaanse tactische kernwapens die ten tijde van de Koude Oorlog werden geïnstalleerd en omwille van bureaucratistische redenen nog steeds niet werden verwijderd. De kans bestaat dat, eens deze tactische kernwapens verwijderd, er meer stemmen in Turkije zullen opgaan om eigen kernwapens aan te schaffen, zeker als buurland Iran diezelfde weg opgaat.

Egypte

Egypte speelt al langer in een hogere diplomatieke divisie dan haar BNP laat vermoeden, mede dankzij haar voorname rol binnen de Beweging van Niet-Gebonden Landen, de Arabische Liga en de Afrikaanse

Unie. Dat geldt ook, of misschien nog meer, op vlak van kernwapens. Tijdens de vijfjaarlijkse Herzieningsconferenties van het NPV speelt Egypte steeds een toonaangevende rol. Zo was het Egypte dat er in 1995 in slaagde om het principe van een nucleaire wapenvrije zone in het Midden-Oosten als doelstelling te laten goedkeuren, een idee dat voor het eerst door de Egyptische President Sadat in de jaren '70 was gelanceerd; het was ook Egypte dat mede verantwoordelijk was voor de patstelling en mislukking van de conferentie in 2005; en het was Egypte dat 5 jaar later succesvol terugkwam op de beslissing van 1995, zodoende dat er eind 2012 hoogstwaarschijnlijk een conferentie over een nucleair wapenvrije zone in het Midden-Oosten zal plaatsvinden.

Als lid van de Nieuwe Agenda Coalitie trekt het systematisch de kaart van nucleaire ontwapening. Anderzijds is het niet uitgesloten dat ondanks haar lidmaatschap van het NPV (weliswaar pas geratificeerd in 1981) Egypte op termijn een kernwapeestaat wordt. Structureel is er het ongeduld ten aanzien van het gebrek aan nucleaire ontwapening door de kernwapeestaaten. Op kortere termijn bestaat de kans dat Iran, een andere regionale grootmacht, er in slaagt kernwapens aan te maken. Als ook Saoedi-Arabië nucleair gaat, is de kans reëel dat Egypte volgt.

Egypte heeft ook toegegeven dat het ooit een militair nucleair programma op touw heeft gezet. Maar ook nadat het land het NPV als niet-kernwapeestaat ondertekend had, heeft President Moebarak verschillende keren bedreigd met de aanmaak van kernwapens. Zo stelde hij in een interview met de krant *Al-Hayat* in 1998: "Wanneer de tijd rijp is voor kernwapens, zullen we niet twijfelen". De Egyptische ambassadeur bij de VN Maged Abdel Aziz stelde op zijn beurt naar aanleiding van de Herzieningsconferentie van het NPV in mei 2010: "Als andere landen kernwapens aanmaken – als andere landen kernwapens gaan gebruiken om hun status in de regio van het Midden-Oosten te vergroten – laat me duidelijk stellen dat wij niet zullen accepteren om als tweederangsburgers in de regio van het Midden-Oosten achter te blijven". Indicatief is ook dat Egypte als één van de weinige staten ter wereld weigert om het Test Stop Verdrag te ratificeren. Het weigert ook, net zoals Brazilië, om het IAEA Additioneel Protocol te ondertekenen. Beiden worden door Egypte gelinkt met het denucleariseren van Israël. Egypte denkt er bovendien serieus aan om een civiel nucleair programma uit te bouwen.

Rest de vraag in welke mate de Arabische Lente een bepalende invloed zal hebben op de Egyptische



WERELDBEELD

houding op vlak van nucleaire proliferatie en ontwapening. Het meest waarschijnlijke antwoord is dat gezien de continuïteit in het buitenlands beleid (in het algemeen), en gezien de structureel onveilige situatie in het Midden-Oosten, de kans zeer groot is dat de bestaande houding ongewijzigd blijft. Meer nog, met de Moslimbroeders aan de macht, is de kans gestegen dat de relaties met Israël bergaf gaan, en dat het nucleaire vraagstuk nog meer dan vroeger door Egypte als pasmunt zal worden gebruikt.

Conclusie

Of de wereld naar meer of minder kernwapenstaten evolueert zal ondermeer te maken hebben met de houding van de opkomende staten zoals Brazilië, Zuid-Afrika, Turkije en Egypte. Als zij hun macht op een constructieve, zachte manier aanwenden om de kernwapenstaten blijvend onder druk te zetten om hun arsenalen verder te ontwapenen zonder zelf toe te geven aan de neiging nucleair te gaan, dan bestaat de hoop dat de wereld de rol van kernwapens verder kan terugdringen. Als de *emerging powers* echter klakkeloos de kernwapenstaten willen kopiëren in de hoop op die manier sneller een permanent zitje in de Veiligheidsraad te verkrijgen, dan ziet het plaatje er minder rooskleurig uit.

Het moge duidelijk zijn dat het geduld van deze opkomende staten ten aanzien van de kernwapenstaten eindig is, en dat de grootste verantwoordelijkheid op vlak van nucleaire ontwapening per definitie ligt bij de formele en *de facto* kernwapenstaten. Hoe langer de kernwapenstaten weigeren om hun kernwapens volledig op te geven, en dus hoe meer kernwapenstaten (zoals India, Pakistan, Noord-Korea en binnenkort misschien Iran, gevolgd door Saoedi-Arabië, en Egypte) opduiken, hoe groter de kans dat ook opkomende landen zullen overwegen om kernwapens aan te schaffen.

Noten

- 1 Prof. Dr. Tom Sauer is hoofddocent internationale politiek aan de Universiteit Antwerpen.



De EU, België, Vlaanderen en de VN

De Europese Unie en de Arabische omwentelingen: de Europese bijdrage tot regionale vrede en veiligheid

Sanderijn Duquet & Jan Wouters¹

Inleiding

Er waait een nieuwe wind door de Arabische wereld. Het Arabische volk heeft op overtuigende wijze zijn wil uitgesproken tegen de jarenlange politieke repressie en het gebrek aan fundamentele vrijheden. De vraag naar socio-economische ontwikkeling en democratie werd via diverse communicatiekanalen gedeeld met de wereld. Nu, bijna twee jaar na datum, blijft het symbolisme van een enkel, tragisch incident dat resulteerde in een volksopstand – de zelfverbranding van een universitair opgeleide straatverkoper in een Tunesisch provinciestadje – overeind. Tot grote verrassing van de Westerse mogendheden ontketenden de Tunesische onrusten in 2011 een kettingreactie waarbij revolutionaire protesten zich ook razendsnel in naburige landen verspreidden. Op slechts enkele maanden tijd leidden protesten tot de val van het regime in Tunesië (president Ben Ali vluchtte naar Saoedi-Arabië op 16 januari), in Egypte (president Hosni Moebarak nam ontslag op 11 februari) en in Libië (kolonel Muammar Kadhafi werd gedood op 20 oktober) en kwam het tot massale demonstraties in Iran, Bahrein, Jemen en Jordanië en in mindere mate in Algerije, Irak, Marokko en Saoedi-Arabië.

24

De naweën van de maatschappelijke protesten tegen compromisloze en autoritaire regimes in Noord-Afrika en het Midden-Oosten zijn tot op vandaag zeer voelbaar in internationale relaties. In een aantal landen (Tunesië, Egypte, Libië) wordt uitgekeken naar de (resultaten van) verkiezingen en de concrete constructie van democratie, maar vooral in Bahrein en Syrië blijft de veiligheidssituatie precair. Hervé Ladsous, hoofd van de VN-vredesmissies, maar ook het Internationale Comité van het Rode Kruis (ICRC) en de Syrische president Bashar al-Assad, verklaarden dat het laatstgenoemde land nu in staat van burgeroorlog verkeert.

Dit Wereldbeeld themanummer gewijd aan vrede en veiligheid maakt het mogelijk om stil te staan bij de rol van de Europese Unie (EU) in de Arabische landen en haar bijdrage tot het bouwen van duurzame stabiliteit in de regio. Deze bijdrage bespreekt, zonder enig

streven naar volledigheid, een aantal actuele kwesties. Na een korte schets van het EU beleid in het Midden-Oosten en Noord-Afrika, gaan we achtereenvolgens in op de rol die de Unie zich heeft toegeëigend in het bewaken van de vrede en veiligheid, de samenwerking met de Verenigde Naties en regionale internationale organisaties, en haar lange termijnvisie op de Europese relatie met de Arabische landen.

EU relaties met de Arabische landen voorafgaand aan de omwentelingen

De voorbije zestig jaar heeft de EU zich in toenemende mate opgeworpen als een globale actor.² De EU beschikt over een eigen buitenlands en veiligheidsbeleid en de mogelijkheid om verdragen te onderhandelen en te sluiten.³ Een wereldwijd bi- en multilateraal diplomatiek netwerk werd uitgebouwd, met inbegrip van diplomatiek en ander personeel en buitenlandse eigendommen.⁴ Verder werden partnerschappen afgesloten met strategisch belangrijke staten (denk aan de Verenigde Staten of Rusland) en investeert de Unie in haar banden met regionale groepen van landen (dit geldt voor naburige regio's zoals de Balkan, maar ook bijvoorbeeld voor Azië of Latijns-Amerika).

Reeds voor er sprake was van de Arabisch omwentelingen werd het beleid ten opzichte van de MENA regio (het acroniem voor 'Middle East and North Africa') – ten minste in beleidsdocumenten – als prioritair beschouwd door de EU.⁵ De verklaring hiervoor is vanzelfsprekend: de betrokken landen zijn geografisch nabij en vele EU-lidstaten claimen nauwe historische en culturele banden met het Middellandse Zeegebied en het Midden Oosten. Daarnaast is er de grote economisch betekenis van de regio gaande van handels- en financiële belangen tot de Europese vraag naar constante en veilige aanvoer van olie en naar andere samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld inzake migratie. Ten slotte heeft de regio ook globaal gezien een groot politiek-strategisch gewicht.

Niettegenstaande deze belangen en de wil van de Unie om haar relaties met de MENA te verdiepen,



WERELDBEELD

is ze er nooit toegekomen om een volwaardig en allesomvattend partnerschap met de regio uit te bouwen. Dit is deels te verklaren door de zeer verschillende landenprofielen die de regio behelst. De recente geschiedenis kende ook discussies tussen de EU-lidstaten over de wijze en intensiteit van coöperatie. Verschillende beleidspistes werden bewandeld, wat resulteerde in een onsamenhangend politiek kader. Ter illustratie, naast de vele ad hoc en bilaterale instrumenten, werden niet minder dan drie grote multilaterale instrumenten gelanceerd die sinds 1995, en simultaan, het beleid van de Unie ten opzichte van de regio uitzetten. Ten eerste wordt er samengewerkt met de landen in het Middellandse Zeegebied in het kader van het Euro-Mediterraan Partnerschap (EMP), ook wel het Barcelona Proces genoemd.⁶ Bij de tiende verjaardag van het EMP in 2005 werd vastgesteld dat het Partnerschap niet had beantwoord aan een aantal (hoge) verwachtingen. Aldus werd in 2008 een tweede forum opgericht, de Unie voor het Middellandse Zeegebied (Union pour la Méditerranée of UM), op voorstel van toenmalig Frans president Nicolas Sarkozy.⁷ Binnen de UM, dat het EMP aanvult maar niet vervangt, treden de 27 EU-lidstaten in dialoog met 16 onderling zeer verschillende landen zoals Israël, Turkije en Syrië. Zij focust op een gelimiteerd aantal concrete projecten. Echter, nog voor de UM het levenslicht had gezien, werd in 2004 ook de zuidelijke dimensie van het Europese nabuurschapsbeleid (ENB) gelanceerd.⁸ Immers, de buitengrenzen van de EU na haar uitbreiding op 1 mei 2004 waren zodanig veranderd dat er nieuwe bureaus kwamen aan de zuidelijke en oostelijke oever van de Middellandse Zee (Algerije, Egypte, Israël, Jordanië, Libanon, Libië, Marokko, de Palestijnse Autoriteit, Syrië en Tunesië). Ten slotte moet opgemerkt worden dat de Noord-Afrikaanse landen opgenomen zijn in het strategisch Afrika-beleid van de EU, dat ook eigen accenten legt in de samenwerking met partnerlanden.

De hoger beschreven inleiding tot het EU-MENA beleid toont de complexiteit van deze relaties aan. Ondanks een duidelijke Europese wil om te investeren in de banden met Arabische landen en de verscheidenheid in de ontwikkelde bilaterale en regionale instrumenten is het moeilijk om een volwaardige en eenduidige strategie te ontwerpen. Europees beleid in de MENA regio was echter ook om andere redenen het voorwerp van kritiek. De EU-betrekkingen met de Arabische regio concentreerden zich op enkele sterk dominerende onderwerpen. De EU voerde een politiek van stabiliteit en veiligheid en besteedde minder aandacht aan de bescherming van mensenrechten, democratie en sociaal-economische ontwikkeling. De status-quo die de machtsconcentratie in de Arabische landen met

zich meebracht werd door Westerse mogendheden verkozen boven de onvoorspelbare uitkomst van politieke hervormingen. Bovendien werd stabiliteit in de Arabische wereld gezien als de beste bescherming tegen radicalisme en illegale migratie. Zo hadden de Arabische landen en de Unie een gezamenlijk belang bij het beheersen van het risico van terrorisme in de MENA: de Arabische leiders zagen terrorisme als een bedreiging voor hun eigen regimes en waren geheel bereid om akkoorden af te sluiten met de EU ter bestrijding van dit kwaad. Tunesië, bijvoorbeeld, heeft in de nasleep van 9/11 zeer effectief samengewerkt met de EU. Dat de Tunesische terrorismewetten de verplichtingen van het land onder internationaal recht schonden, zoals onder de aandacht gebracht door internationale ngo's, vormde nooit een breukpunt voor de EU.⁹ Europa creëerde een zekere dubbelzinnigheid in haar relatie met autoritaire regimes, en de nagestreefde stabiliteit was daardoor verre van duurzaam.



Ontmoeting tussen de Speciale Vertegenwoordiger van de EU voor het zuiden van het Middellands Zeegebied Bernardino Leon en Mustapha Ben Jaafar, Voorzitter van de Nationale Grondwetgevende Vergadering van Tunesië op 10 december 2011 - © Agence Tunis Afrique Press

De rol van de EU tijdens de Arabische omwentelingen

De opstanden in de Arabische wereld brachten nieuwe (en, overigens gebleven oude) uitdagingen met zich mee voor de EU. De roep om het algemeen strategisch beleid ten opzichte van MENA landen te herzien, werd versterkt door de geuite negatieve gevoelens over de houding ten opzichte van ondemocratische leiders die jarenlang de macht in handen hadden gehad.

De eerste reacties in Europa werden gekenmerkt door een zekere terughoudendheid. In de initiële fase van de omwentelingen was er zelfs onzekerheid waar



te nemen over met welke kant te sympathiseren: de leiders met wie de EU banden had opgebouwd in de verschillende overlegorganen of het protesterende volk. Mede daardoor kwam de eerste officiële verklaring niet vanuit de EU, maar wel vanwege individuele lidstaten. Merkel, Cameron en Sarkozy riepen eind januari 2011 op tot hervormingen, breed samengestelde regeringen en eerlijke en vrije verkiezingen.¹⁰ Begin februari 2011 erkende ook de Europese Raad de democratische aspiraties van de protesterende burgers.

De EU beschikt over een aantal diplomatieke en juridische instrumenten om vrede en veiligheid te bewaken. Met name de situatie in Libië, waar de internationale gemeenschap besloot in te grijpen om de Libische bevolking te beschermen tegen de Libische leider Kadhafi, bleek een test voor de slagkracht van de EU. Op 6 maart 2011 stuurde Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid ('Hoge Vertegenwoordiger') Ashton een technische onderzoeksmissie naar Libië, de eerste internationale missie in het land sinds het geweld begon. Na de aanneming van Resolutie 1973 door de VN-Veiligheidsraad welke een vliegverbod boven Libië instelde en alle VN-lidstaten machtigde om, met uitsluiting van een buitenlandse bezettingsmacht op Libisch grondgebied, alle noodzakelijke maatregelen te nemen voor de bescherming van de burgerbevolking in Libië, werd ook de mogelijke militaire bijdrage van de EU en haar lidstaten besproken. Op 1 april 2011 volgde een Besluit van de Raad van de Europese Unie inzake een militaire operatie ter ondersteuning van humanitaire hulpoperaties naar aanleiding van de crisissituatie in Libië (of, kortweg, EUFOR Libië).¹¹ Deze operatie kwam tot stand in het kader van het Europees Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid en had als doel de mandaten van de VN-Veiligheidsraad Resoluties 1970 en 1973 te ondersteunen. Het praktische belang van de missie was echter onbestaande. Ten eerste maakte de EU van bij het begin duidelijk dat ze slechts een beperkte taak op zich zou nemen in de vorm van een bijdrage aan de veilige evacuatie van ontheemden en de ondersteuning van humanitaire organisaties. Ten tweede hing de concrete lancering van EUFOR Libië af van een verzoek van het Bureau voor de Coördinatie van Humanitaire Aangelegenheden van de Verenigde Naties (OCHA), wat nooit kwam. Gelijktijdig met EUFOR Libië werd ook de NAVO-missie in het land gelanceerd, waaraan een aanzienlijk aantal EU lidstaten hebben bijgedragen.¹² In tegenstelling tot deze laatste, werd de humanitaire missie van de EU nooit geoperationaliseerd. In november 2011 werd het mandaat van EUFOR Libië ingetrokken en de sluiting van het operationele hoofdkwartier in Rome aangekondigd.

Daarnaast heeft de EU zich vooral slagkrachtig getoond in het opleggen van allerhande sancties. Een sanctie, in EU jargon ook wel een 'beperkende maatregel' genoemd, is een diplomatiek of economisch middel dat ingezet kan worden om een eind te maken aan een bepaald beleid of bepaalde handelingen, bijvoorbeeld schendingen van het internationaal recht of de mensenrechten. Het kan daarbij gaan om een wapenembargo, een handels- of een financiële beperking, een visa- en reisverbod of een andere maatregel indien de situatie dat vereist. EU-sancties hoeven niet te worden voorafgegaan door een resolutie van de VN-Veiligheidsraad. Sinds januari 2011 heeft de EU sancties opgelegd aan de regimes en natuurlijke personen in Tunesië, Egypte, Libië en Syrië.

De Arabische omwentelingen gaven ook aanleiding tot een aantal interne EU hervormingen in het Veiligheids- en Defensiebeleid. De crisis noodzaakte een grotere interne coördinatie tussen de Europese instellingen en de verschillende onderdelen van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO). Een EDEO Crisis Platform werd geactiveerd, om een gemeenschappelijke aanpak tussen de verschillende crisis- en managementstructuren van de EDEO, de Raad en de Commissie te bewerkstelligen.

Hervormingen werden ook doorgevoerd in andere EU-beleidsdomeinen. Een nieuw *'Partnerschap voor democratie en gedeelde welvaart met het zuidelijke Middellandse Zeegebied'* werd in maart 2011 voorgesteld.¹³ Het partnerschap berust op drie pijlers, de 'drie M's': *money, market access, en mobility*. De EU wil duurzame stabiliteit, vrede en veiligheid creëren door in te zetten op (i) gerichte steun voor democratische omvorming en staatsopbouw, met bijzondere aandacht voor mensenrechten en constitutionele hervormingen; (ii) een sterk partnerschap met de bevolking, met speciale aandacht voor steun aan de civiele maatschappij en betere kansen voor de mobiliteit van personen, vooral jongeren; en (iii) steun aan de economische groei, ontwikkeling en werkgelegenheid, met name voor kleine en middelgrote ondernemingen. Op 25 mei 2011 stelden de Hoge Vertegenwoordiger en de Commissie het 'nieuw en ambitieus Europees nabuurschapsbeleid' voor.¹⁴ Daarin wordt het 'meer middelen voor meer hervormingen' principe gehanteerd: hoe sterker de betrokken landen zich hervormen, hoe meer Europese steun er komt.

De EU en de samenwerking met globale, regionale en lokale internationale organisaties

De EU heeft tijdens de Arabische omwentelingen inspanningen geleverd om mondiale, regionale en



lokale actoren te betrekken in haar beleid. Deze multi-actoren benadering vormt ook een wezenlijk onderdeel van het vernieuwde nabuurschapsbeleid.

Ten eerste was er de actieve betrokkenheid van de EU en haar lidstaten bij het zoeken naar oplossingen in de VN-Veiligheidsraad. De Unie, die uiteraard formeel geen deel uitmaakt van dit forum, werkte daarbij vooral via diplomatieke weg aan de ondersteuning van haar lidstaten: permanente leden Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk en toenmalig verkozen leden Duitsland en Portugal. Daarnaast heeft de Unie ook actief aangedrongen bij de andere leden van de Veiligheidsraad om hun verantwoordelijkheid te nemen. Het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Libanon, gesteund door de Verenigde Staten, dienden in maart 2011 uiteindelijk de ontwerp-resolutie in die gewapend optreden in Libië mogelijk maakte, de eerder genoemde Resolutie 1973 van 17 maart 2011.¹⁵ Ook later heeft de EU goodwill getoond in de ondersteuning van VN initiatieven in de regio. In april 2012 werd er bijvoorbeeld nog een intern 'Crisis Platform' opgericht door Hoge Vertegenwoordiger Ashton om de verschillende diensten van de EU samen te brengen die betrokken waren bij de uitvoering van het plan-Annan in Syrië.

De samenwerking tussen de EU en andere regionale multilaterale organisaties - de Afrikaanse Unie (AU), de Liga van Arabische Staten (Arabische Liga), de Organisatie van de Islamitische Samenwerking (OIC), en de Samenwerkingsraad van de Arabische Golfstaten (GCC) – kende een verschillende diepgang. Bijzonder opmerkelijk is de toenadering van de EU tot de Arabische Liga. Deze organisatie, in 1945 in Caïro opgericht met 6 lidstaten op voorstel van Egypte, bestaat inmiddels uit 22 landen en omspannt daarmee zowat de hele Arabische wereld. Voorafgaand aan de omwentelingen gold zij vooral als een club van autocratische leiders met weinig legitimiteit. Onder leiding van Secretaris-generaal Amr Moussa ontwikkelde deze zich in het voorjaar van 2011 tot een pleitbezorger van de demonstranten in de Arabische wereld. Na het aandringen van de Liga bij de Veiligheidsraad om een vliegverbod boven Libië in te stellen, haar actieve diplomatie in de regio en de schorsing van lidstaten Libië en Syrië, kan er dan ook gesproken worden over het 'ontwaken van de Arabische Liga'.¹⁶



Hoge Vertegenwoordiger van de EU Catherine Ashton ontmoette de Secretaris-generaal van de Arabische Liga Amr Moussa op 14 maart 2011 in Caïro - © ABC News

De Arabische omwentelingen hebben geleid tot wederzijdse versterkte inspanningen tussen de EU en de Arabische Liga. De Liga heeft als zodanig beperkte ervaring in de promotie van democratie, recht en onafhankelijke instellingen of de wederopbouw van staten, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de EU. Anderzijds is de regionale basis waarover de Liga beschikt een onmiskenbare troef. Concrete samenwerkingsvormen betroffen (i) Europese steun bij de oprichting door de Arabische Liga van een 'Situation Room' welke de communicatie en de 'real-time' antwoorden moet verbeteren indien er zich nieuwe crisissituaties voordoen in de regio, (ii) de opleiding van Arabische Liga ambtenaren door EU beampten, en (iii) het operationaliseren van het EU-Arabische Liga verbindingsbureau in Malta. Belangrijk is dat de Arabische omwentelingen ook de aanleiding waren voor de herdefiniëring van het partnerschap op de langere termijn, dat dient bij te dragen tot de regionale veiligheid, duurzame stabiliteit en welvaart. Er zal, naast de meer directe politieke en operationele ondersteuning, ook sterker worden ingezet op economisch, sociaal, educatief, cultureel en juridisch projecten in de MENA regio.

De situatie in Syrië heeft op haar beurt geresulteerd in andere vormen van samenwerking tussen intergouvernementele organisaties. Zo werd er in februari 2012 een uniek overleg georganiseerd door een aantal hoofdrolspelers: Hoge Vertegenwoordiger van de EU Ashton ontmoette de respectievelijke Secretarissen-generaal van de VN, de Arabische Liga, en de OIC. De EU neemt ook deel aan vergaderingen van de 'Friends of Syria', een informele contactgroep bestaande uit 70 landen, de Syrische Nationale Raad en zeven intergouvernementele organisaties, die het Syrische volk wenst te steunen.



Conclusie: Welke rol voor de EU in Arabische landen?

De Arabische omwentelingen hebben, onverwachts, unieke uitzichten met zich mee gebracht voor de EU om te reflecteren over een hervorming van haar houding ten opzichte van de landen in transitie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten. Natuurlijk is het wel zo dat we ons nog steeds middenin één van de meest beduidende gebeurtenissen die de regio heeft gezien in de laatste 50 jaar bevinden, wat maakt dat de precieze impact van de huidige inspanningen van de EU moeilijk te meten valt. We kunnen wel al stellen dat Europa een aantal (sociaal-) economische, humanitaire, politieke en diplomatieke uitdagingen niet uit de weg is gegaan en hierdoor, na enige aarzeling, ook heeft bijgedragen tot vrede en veiligheid. Er zijn ook andere ontwikkelingen die ons hoopvol stemmen. De heroriëntatie van een aantal programma's die steeds meer de klemtoon leggen op de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld en de ondersteuning van democratische aspiraties van het volk, springt daarbij in het oog. Daarnaast is de uitgestoken hand naar andere regionale organisaties, niet in het minst de Arabische Liga, cruciaal voor elke praktische en legitieme rol die de EU zichzelf wil aanmeten.

Echter, een verdere hervorming is noodzakelijk. Een juiste balans dient verder nog gevonden te worden tussen *ad hoc* oplossingen en het meewerken aan een langdurige stabiliteit in de regio. Het bepalen van een eenduidige strategie en kiezen voor de juiste prioriteiten is een proces dat nu moet doorlopen worden om resultaten te bereiken in de lange adem. Kortom, hoewel de EU gebruik heeft gemaakt van de verscheidenheid aan instrumenten waarover zij beschikt, is een grotere inspanning nodig. De wederzijdse belangen van de Europese Unie en de Arabische regio om een intens partnerschap aan te gaan, maken het de moeite waard om verder te investeren in goed en duurzaam beleid.

Noten

- 1 Sanderijn Duquet is doctoraal onderzoeker aan het Leuven Centre for Global Governance Studies en Instituut voor Internationaal Recht, KU Leuven. Ze bereidt een doctoraal proefschrift voor dat gefinancierd wordt door het Vlaams Steunpunt Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking. Prof. Dr. Jan Wouters is gewoon hoogleraar internationaal recht en recht van internationale instellingen aan de KU Leuven, directeur van het Leuven Centre for Global Governance Studies en het Instituut voor Internationaal Recht aan dezelfde universiteit. Tevens is hij voorzitter van de Strategische Adviesraad Internationaal Vlaanderen en Jean Monnet Chair *Ad Personam* 'EU and Global Governance'. Professor Wouters is erevoorzitter van de Vereniging voor de Verenigde Naties.
- 2 Zo heeft het Verdrag van Lissabon o.a. de functie van Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor het Buitenlandse Zaken en het Veiligheidsbeleid in het leven geroepen, momenteel bekleed door Catherine Ashton. Zij wordt daarin bijgestaan door de Europese Dienst voor Extern Optreden.
- 3 Zie artt. 3, lid 2, 216 en 218 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, *Pb.* 2010, C 83/47, 30 maart 2010 (hierna: 'VWEU').
- 4 Zie ook: Jan Wouters en Sanderijn Duquet, 'The EU and International Diplomatic Law: New Horizons?', *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 7, nr. 1, 2012, pp. 31-49.
- 5 Zie bijvoorbeeld de Gemeenschappelijke Verklaring van de Top van Parijs voor de Middellandse Zee, 13 juli 2008, Parijs, p. 1 en de Mededeling van de Europese Commissie van 20 mei 2008 getiteld 'Het proces van Barcelona: Unie voor het Middellandse Zeegebied' (COM(2008)0319), Brussel, § 1.
- 6 Slotverklaring van de Euro-Mediterrane Ministersconferentie van Barcelona (Verklaring van Barcelona) op 27 en 28 november 1995 en het bijbehorende werkprogramma.
- 7 Slotverklaring van de Vergadering van de Euro-Mediterrane ministers van Buitenlandse Zaken, 3-4 november 2008, Marseille.
- 8 Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 11 maart 2003, 'Het grotere Europa - Nabuurschap: Een nieuw kader voor de betrekkingen met de oostelijke en zuidelijke buurlanden', COM(2003) 104 def.
- 9 Zie bijvoorbeeld: Amnesty International, 'Briefing note to the European Union EU-Tunisia Association Council', 30 September 2003, beschikbaar op http://www.amnesty.eu/static/documents/Tunisia_Anti-Terrorism_briefing_30Sept2003.doc.
- 10 Gezamenlijke verklaring van 29 januari 2011, o.a. te vinden op www.diplomatie.gouv.fr.
- 11 Besluit van de Raad van 1 april 2011 inzake een militaire operatie van de Europese Unie ter



- ondersteuning van humanitaire hulpoperaties naar aanleiding van de crisissituatie in Libië (EUFOR Libië), 2011/210/GBVB, *Pb. L* 89/17, 5 april 2011.
- 12 Lidstaten die deelnamen aan de NAVO-operatie 'Unified Protector' waren, naast Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, België, Bulgarije, Denemarken, Griekenland, Italië, Nederland, Roemenië, Spanje en Zweden.
 - 13 Hoge Vertegenwoordiger en de Europese Commissie, Gemeenschappelijke Verklaring, 'Partnerschap voor democratie en gedeelde welvaart met het zuidelijke Middellandse Zeegebied', Brussel, 8 maart 2011, COM(2011) 200 def.
 - 14 Hoge Vertegenwoordiger en de Europese Commissie, Gemeenschappelijke Verklaring, 'A New Response to a Changing Neighbourhood', 25 mei 2011, COM(2011) 303.
 - 15 De Veiligheidsraad bleek evenwel verdeeld: 10 stemmen voor, met 5 onthoudingen (de BRIC-landen Brazilië, Rusland, India en China, én Duitsland).
 - 16 Zie ook: Jan Wouters, 'De omwentelingen in de Arabische wereld van 2011: beschouwingen in internationaal en Europees perspectief', in *Lessen voor de XXIe eeuw*, achttiende editie, Universitaire Pers Leuven, 2012, pp. 45-62.
-



De EU, België, Vlaanderen en de VN

België: een bijzondere speler in de internationale wapenhandel

Nils Duquet¹



UN Photo/Stuart Price

30

Eind juli sprongen de onderhandelingen af over een bindend internationaal wapenhandelsverdrag, beter bekend als het Arms Trade Treaty (ATT). De bedoeling was om binnen het kader van de Verenigde Naties voor de eerste keer een wereldwijd akkoord af te sluiten met het oog op het reguleren van de internationale handel in conventionele wapens door een aantal bindende minimumcriteria vast te leggen waar landen rekening mee moeten houden bij de export van hun wapensystemen. Na jaren voorbereidingen werden in juli gedurende vier weken intense besprekingen gevoerd in New York. Uiteindelijk stemden de meeste lidstaten in met de eerste tekstvoorstellen, maar de Verenigde Staten (VS) vroeg meer tijd en weigerde de tekst goed te keuren en werden hierin gevolgd door een aantal andere landen. De Verenigde Staten en ook Rusland overtuigen van de noodzaak en

wenselijkheid van een verregaand internationaal wapenhandelsverdrag zal niet eenvoudig zijn. Ze hebben niet enkel een aanzienlijke defensie-industrie en dus belangrijke economische belangen, maar ze gebruiken wapenleveringen ook als een belangrijk instrument in het vrijwaren van hun geostrategische belangen. Denken we maar aan de Russische wapenleveringen aan Syrië en Iran of de Amerikaanse wapenleveringen aan Israël. Door het mislukken van de onderhandelingen dreigt het proces om tot een internationaal wapenhandelsverdrag op de lange baan te worden geschoven. VN-secretaris-generaal Ban Ki-Moon reageerde achteraf dan ook ontgoocheld.² Het onderhandelde verdrag verhuist nu naar de agenda van de Algemene Vergadering. In afwachting hiervan bespreken we in dit artikel de buitenlandse wapenhandel vanuit België, al eeuwenlang een



WERELDBEELD

belangrijk wapenproducerend en -exporterend land. In dit artikel belichten we zowel de omvang en aard van de buitenlandse wapenhandel vanuit België als het huidige juridisch kader hieromtrent. We besluiten dit artikel met de huidige uitdagingen voor het wapenexportbeleid van de Belgische gewesten in het algemeen en vis-a-vis de recente gebeurtenissen in de Arabische wereld in het bijzonder.

Globale spelers in de wereldwijde wapenhandel

De wereldwijde legale wapenhandel is grotendeels in handen van slechts een beperkt aantal landen. Driekwart van alle internationale leveringen van conventionele wapensystemen tussen 2006 en 2010 wordt, volgens SIPRI, gerealiseerd door slechts vijf landen: de Verenigde Staten (30%), Rusland (23%), Duitsland (11%), Frankrijk (7%) en het Verenigd Koninkrijk (4%). Voor een groot deel is dit een afspiegeling van de grootte van de defensiegerelateerde industrie in deze landen, maar ook wapenleveringen door de overheden van deze landen aan bondgenoten spelen een belangrijke rol.³

De VS hebben zonder twijfel de grootste defensie-industrie ter wereld. De lijst van 100 grootste defensiebedrijven bestaat bijna voor de helft uit Amerikaanse bedrijven zoals *Lockheed Martin*, *Northrop Grumman* en *General Dynamics*. De defensiegerelateerde omzet van deze grote Amerikaanse bedrijven was in 2009 goed voor bijna 250 miljard dollar.⁴ Daarnaast bestaan er nog honderden – relatief kleinere – defensiebedrijven in de Verenigde Staten. Hoewel de Amerikaanse defensiebedrijven een erg belangrijke binnenlandse afzetmarkt hebben (de VS staan met 698 miljard dollar in 2010 in voor meer dan 40% van de wereldwijde militaire uitgaven⁵), zijn VS is echter ook de belangrijkste exporteur van conventionele wapensystemen ter wereld. Tussen 2006 en 2010 stond het land in voor ongeveer een derde van alle internationale wapenleveringen wereldwijd. Het betreft daarbij niet altijd zuiver commerciële transacties. De VS hanteren al decennialang een politiek waarbij het bondgenoten zoals Israël, Zuid-Korea, Saoedi-Arabië en de Verenigde Arabische Emiraten ondersteunt met militair materieel zoals militaire vliegtuigen, marine-uitrusting en luchtafweersystemen.⁶

De Europese defensie-industrie heeft volgens de Europese Commissie een jaarlijkse omzet van 55 miljard euro.⁷ De belangenvereniging ASD schat de omzet van deze industrie zelfs op 93,5 miljard euro.⁸ Een belangrijk deel van de omzet van deze

bedrijven wordt gehaald door verkoop aan de eigen strijdkrachten en politiediensten: gedreven door economische belangen, vertrouwelijkheid van de informatie en de zekerheid van de bevoorrading spenderen de Europese lidstaten gemiddeld bijna 85% van hun defensiebudget in eigen land.⁹ De Europese defensiebedrijven halen echter ook een erg belangrijk aandeel van hun omzet uit verkoop aan het buitenland. In 2010 werden in de EU wapenexportvergunningen uitgereikt voor een totaalbedrag van 31,7 miljard euro. Frankrijk, Duitsland, Italië, het Verenigd Koninkrijk en Spanje staan samen in voor meer dan driekwart van EU-wapenexport.¹⁰ Dit is niet verwonderlijk aangezien de grote systeemintegratoren vooral uit deze landen afkomstig zijn en er hun belangrijkste productieveestigingen hebben. België is met een vergunde wapenexport van ongeveer 1 miljard euro (3,2% van de totale waarde), net als Zweden en Nederland, een Europese subtopper. Op vlak van de export van militaire vuurwapens behoort België, dankzij de activiteiten van *FN Herstal*, echter wel tot de Europese top.

Hedendaagse defensie-industrie in België: sterke verschillen tussen noord en zuid

De defensiegerelateerde industrie in België is historisch gezien gelokaliseerd in het zuiden van het land. De afgelopen twintig jaar kende de Vlaamse defensie-industrie echter een sterke inhaalbeweging: tussen 1994 en 2002 steeg de vergunde wapenexport vanuit Vlaanderen spectaculair.¹¹ Het Waalse aandeel van de vergunde Belgisch wapenexport schommelde de afgelopen jaren tussen 60 en 75%; het Vlaamse aandeel tussen 20 en 30%.¹² De defensieactiviteiten van bedrijven gelokaliseerd in het Brussels Gewest zijn erg beperkt. De totale omzet van de Belgische sector voor veiligheid en defensie bedraagt volgens schattingen 800 à 900 miljoen euro en zorgt voor een directe tewerkstelling van 4.000 à 4.500 arbeidsplaatsen.¹³ Terwijl de Belgische defensiegerelateerde industrie begin jaren '90 nog bijna volledig in buitenlandse handen was¹⁴, is dit nu niet langer het geval. Ondanks sterke bedrijfsbanden met de grote spelers in de wereldwijde defensie-industrie zijn de meeste defensiegerelateerde bedrijven in Vlaanderen en Wallonië in Belgische handen.

In 2010 werden voor de export van defensieproducten uit het Waals Gewest vergunningen uitgereikt voor een waarde van 685,4 miljoen euro. Deze producten waren bestemd voor 70 landen wereldwijd. De Waalse defensie-industrie kende de afgelopen jaren een sterke





toename van haar export: vergeleken met 2004 is de waarde van de vergunde wapenexport gestegen met 66%.¹⁵ Het gaat daarbij in belangrijke mate om de export van vuurwapens. De Belgische productie en handel in vuurwapens wordt gedomineerd door de activiteiten van de *Herstal-groep*. Deze groep heeft een omzet van 496 miljoen euro is volledig in handen is van het Waalse Gewest. Dochterbedrijf *FN Herstal* richt zich met zijn vuurwapens, die voornamelijk in België worden geproduceerd, op de militaire markt, een belangrijke groeiemarkt sinds de aanslagen van 11 september en de militaire invasies in Afghanistan en Irak. De verkoop militaire vuurwapens van *FN Herstal* staan in voor bijna 60% van de totale omzet van de groep.¹⁶ *FN Herstal* is wereldwijd een van de belangrijkste producenten van militaire vuurwapens en een begrip in militaire kringen. De wapens van *FN Herstal* worden in tegenstelling tot de Koude Oorlog niet langer enkel aan Europese en Amerikaanse bondgenoten geleverd, maar worden wereldwijd geëxporteerd. Volgens het bedrijf worden haar wapens gebruikt door de strijdkrachten van meer dan honderd landen. Ongeveer een derde van de export van het bedrijf is bestemd voor de Verenigde Staten, een derde voor Europese en de overige NAVO-landen, en een derde voor Arabische en Aziatische landen. Leveringen aan het Belgische leger maken minder dan 2% uit van de omzet. *FN Herstal* stelt in zijn Belgische vestigingen in Herstal en Luik bijna 1200 mensen tewerk.¹⁷

Naast de *Herstal-groep* zijn er ook een aantal andere bedrijven actief in de “traditionele” defensie-industrie, waaronder *Mecar* (zware ontploffingsmechanismen), *Cockerill Maintenance & Ingénierie* (wapensystemen voor gepantserde voertuigen), *PB Clermont* (munitie), *New Lachaussee* (productieapparatuur voor munitie) en *Forges de Zeebruges* (raketsystemen). Verder zijn er in het Waals gewest nog een aantal bedrijven gevestigd die actief zijn in de militaire luchtvaartsector. Het grootste bedrijf op dit vlak is *Sonaca*. Ook het herstellen en het moderniseren van militaire vliegtuigen (*Sabca*) en voertuigen (*Sabiex*) is een belangrijke defensieactiviteit in het Waals gewest, zo worden de Belgische F-16s die het leger koopt aan bevriende landen vaak eerst in het Waals gewest hersteld en gemoderniseerd.¹⁸

Terwijl de defensiegerelateerde industrie in het zuiden van het land nog in belangrijke mate gericht is op de “traditionele” defensiesector, produceren de meeste defensiegerelateerde bedrijven in het noorden van het land hoogtechnologische componenten voor grotere wapensystemen. De Vlaamse defensiegerelateerde bedrijven vervaardigen typisch beeldschermen, radar- en communicatieapparatuur of beeldvormingsapparatuur.

Deze duale structuur van de defensiegerelateerde industrie in België is niet nieuw en was bij de opkomst van de Vlaamse defensiegerelateerde industrie begin jaren '90 al duidelijk merkbaar.¹⁹ Net als de Waalse defensiegerelateerde industrie is ook de Vlaamse defensiegerelateerde industrie vooral exportgericht. De Vlaamse wapenexport een sterke groei tussen 2005 en 2010: in deze periode verdubbelde de waarde van de vergunde wapenexport van 155,5 miljoen euro naar 320,5 miljoen euro.

In het Vlaams gewest zijn een tien à twintigtal bedrijven actief op de defensiemarkt, waarvan technologiebedrijf *Barco* de belangrijkste is: met de export van haar producten staat het bedrijf in voor bijna de helft van de totale waarde van Vlaamse wapenexport. Zo worden de beeldschermen van dit bedrijf geïntegreerd in een breed gamma van militaire vlieg-, voer- en vaartuigen. Door de specifieke aard van de Vlaamse defensiegerelateerde industrie schommelt zowel de omzet als de tewerkstelling in deze sector sterk. De jaarlijkse omzet schommelt waarschijnlijk tussen 200 en 300 miljoen euro en de defensieactiviteiten van deze bedrijven leveren ongeveer 500 à 1.000 directe arbeidsplaatsen. Slechts drie Vlaamse bedrijven richten zich met hun producten hoofdzakelijk op de defensiemarkt: *Cassidian Belgium* (radar- en communicatieapparatuur), *OIP Sensor Systems* (beeldvormingsapparatuurenvuurgeleidingssystemen) en *Varec* (pantservoertuigonderdelen). Verder zijn er een aantal bedrijven wel quasi-continue aanwezig zijn op de defensiemarkt, maar waarvan deze activiteiten niet instaan voor de hoofdmoot van hun totale bedrijfsomzet. Bij een bedrijf als *Barco* bijvoorbeeld staat de omzet van de afdeling “Defensie & luchtvaart” in 2010 in voor ongeveer 11% van de totale bedrijfsomzet. Als laatste zijn er ook Vlaamse bedrijven die slechts sporadisch participeren aan defensieprojecten. Het betreft doorgaans bedrijven die actief zijn in de voertuig of luchtvaartsector die onderaaneming participeren aan een specifiek project van een groter buitenlandse defensiebedrijf. Soms vindt deze participatie aan grote projecten plaats in het kader van compensatieregelingen bij aankopen van het Belgisch leger. Zo bestelde het Belgisch ministerie van Defensie ter vervanging van de huidige C130-vrachtvliegtuigen 7 vliegtuigen van het nieuwe type A400M dat momenteel wordt ontwikkeld door *Airbus*. Aan de ontwikkeling van dit nieuwe type vliegtuig participeren – op relatief kleine schaal – ook Vlaamse bedrijven. Eenmaal de A400M-vliegtuigen uit de testfase zijn en de productie van deze vliegtuigen op gang komt zou het project zorgen voor een tewerkstelling van een paar honderd mensen in Vlaanderen.²⁰



De Nepal-crisis en de regionalisering van buitenlandse wapenhandel in België

Om defensieproducten te exporteren hebben defensiegerelateerde bedrijven een exportvergunning nodig. De wetgeving rond wapenexport is niet eenvoudig: verschillende internationale, Europese en nationale afspraken en regels spelen een rol. Uiteindelijk is elk land echter zelf verantwoordelijk voor de modaliteiten van de vergunningsplicht en het beoordelen van vergunningsaanvragen voor de export van goederen die zich op haar grondgebied bevinden. In België is de bevoegdheid inzake controle op buitenlandse wapenhandel geen federale bevoegdheid: die werd in de zomer van 2003 grotendeels overgedragen aan de drie gewesten. Het federale niveau bleef enkel bevoegd voor de in- en uitvoer met betrekking tot het Belgisch leger en de politie.

De directe aanleiding voor de overheveling van de bevoegdheid was de Nepal-crisis. In juli 2002 keurde het kernkabinet van de paars-groene regering de vergunningsaanvraag van *FN Herstal* voor de uitvoer van Minimi-machinegeweren naar Nepal goed ondanks de zware interne spanningen in het land en een eerdere weigering van de Duitse regering voor een gelijkaardige transactie. Toen deze wapenlevering bekend raakte, brak een zware politieke crisis uit in de regering, wat leidde tot het ontslag van een vicepremier en een wijziging van de federale wetgeving. Ook in het verleden bleek buitenlandse wapenhandel meermaals een belangrijke breuklijn tussen Nederlandstaligen en Franstaligen in de federale regering. In 2003 kwam de levering van deze machinegeweren aan Nepal echter terug aan de oppervlakte toen het bedrijf een verlenging van zijn vergunning wilde aanvragen. In de politieke context van de onderhandelingen voor een nieuwe federale regering werd beslist om de bevoegdheid over buitenlandse wapenhandel over te hevelen naar het niveau van de gewesten, waardoor de aanvraag tot verlenging kon worden behandeld door het Waalse Gewest. Sinds september 2003 dienen bedrijven en personen die defensieproducten willen uitvoeren hiervoor dus een vergunning aan te vragen bij de overheid van het gewest waar ze gevestigd zijn. De juridische basis voor de controle op buitenlandse wapenhandel bleef tot voor kort echter de federale wet van 1991.

Initiatieven gericht op het harmoniseren van het Europese wapenexportbeleid

Het beleid van de Belgische gewesten inzake buitenlandse wapenhandel wordt niet enkel geïnformeerd

door de internationale controleregimes gericht inzake conventionele wapens en massavernietigingswapens waarvan België deel uitmaakt, maar ook door de Europese initiatieven op dit vlak. In de nasleep van de Golfoorlog van 1990-1991 kwam de Europese Unie tot de conclusie dat meer harmonisatie van de Europese wapenexport nodig was en nam het in de daaropvolgende jaren initiatieven om de controlebeleid van de verschillende EU-lidstaten te stroomlijnen. Drie factoren speelden hierin een belangrijke rol. Ten eerste een economische factor als gevolg van de groeiende consolidering en internationalisering van de Europese defensie-industrie in de jaren '90. Ten tweede een politieke factor met een groeiende nadruk op een ethisch buitenlands beleid gericht op conflictpreventie na het einde van de Koude Oorlog. Ten derde een veiligheidsfactor nadat de rol die Europese landen in aanloop van de Golfoorlog gespeeld hadden in de bewapening van Irak bekend raakte.²¹

Een belangrijke stap werd in 1998 gezet met de goedkeuring van een Europese Gedragscode voor wapenexport binnen het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid. Deze gedragscode werd uitgewerkt door de Europese werkgroep inzake conventionele wapens (COARM) en bevat 8 criteria waarmee de lidstaten rekening moeten houden bij het beoordelen van vergunningsaanvragen (zie kader). De bedoeling was om "hoge gemeenschappelijke normen vast te stellen die moeten worden gezien als minimum voor het beheer van - en het betrachten van terughoudendheid bij - de overdrachten van conventionele wapens" en op deze wijze het wapenexportbeleid van de verschillende EU lidstaten meer te laten convergeren.²²

1. Een uitvoervergunning wordt geweigerd indien die in strijd is met internationale verbintenissen van lidstaten
2. Lidstaten evalueren de houding van het ontvangende land ten opzichte van de eerbiediging van de mensenrechten
3. Lidstaten staan geen uitvoer toe van militair materieel waardoor gewapend conflict wordt uitgelokt of verergerd
4. Lidstaten verlenen geen uitvoervergunning wanneer er een duidelijk risico bestaat dat het ontvangende land het materieel voor agressie tegen een ander land zou inzetten
5. Lidstaten nemen de defensie- en veiligheidsbelangen van EU-lidstaten en andere bondgenoten mee in rekening



6. Lidstaten houden rekening met het gedrag van het aankopende land tegenover de internationale gemeenschap, met name de houding van dat land tegenover terrorisme, het gebruik van geweld, en non-proliferatie
7. Lidstaten onderzoeken het risico dat de goederen via interne ontduiking of het ongewenst opnieuw uitvoeren van wapens, een ongewenst eindgebruik krijgen.
8. Lidstaten beoordelen of de wapenuitvoer afgestemd is op de technische en economische capaciteit van het ontvangende land, en de hoogte van de militaire uitgaven ten opzichte van de sociale uitgaven

In december 2008 werd de gedragscode voor wapenexport vervangen door een Gemeenschappelijk Standpunt tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie. In dit Gemeenschappelijk Standpunt werden de belangrijkste elementen van de EU-gedragscode behouden, zoals de 8 beoordelingscriteria, en werd de scope verbreed met onder andere aandacht voor productie in het buitenland en tussenhandel. Een van de sterktes van dit Gemeenschappelijk Standpunt is dat dit document een rechtsinstrument is dat juridisch bindend is, in tegenstelling tot de gedragscode dat louter een politiek bindend akkoord was.

Een tweede cruciaal onderdeel van het Europees juridisch kader met betrekking tot wapenexport is Richtlijn 2009/43/EG die betrekking heeft op de intracommunautaire handel in defensiegerelateerde producten. Lange tijd bleef de handel in militair materieel tussen EU-lidstaten uitgesloten van het vrij verkeer van goederen binnen Europa. Daar kwam in 2009 verandering in toen de lidstaten en het Europees Parlement deze Richtlijn goedkeurden. Op zoek naar een evenwicht tussen enerzijds de verdediging van de werking van de interne markt op vlak van defensie en anderzijds de bescherming van de nationale belangen inzake buitenlands en veiligheidsbeleid, werd ervoor gekozen om niet te raken aan de nationale bevoegdheid over de buitenlandse wapenhandel van de verschillende lidstaten, maar legt de richtlijn een soepeler vergunningstelsel op voor handel *tussen* de lidstaten.²³ Het huidige systeem van individuele vergunningen wordt vervangen door een systeem waarbij voor overdracht van militair materieel naar andere EU-lidstaten, naast individuele vergunningen, ook algemene en globale vergunningen kunnen worden uitgereikt. Concreet betekent dit dat met deze nieuwe types van vergunningen meerdere transacties kunnen worden uitgevoerd met eenzelfde

vergunning. Deze beslissing was in belangrijke mate gericht op het ondersteunen van de eigen Europese defensie-industrie door handelsbelemmeringen tussen bedrijven uit verschillende EU-lidstaten zo veel mogelijk weg te werken en zo intra-Europese samenwerking te stimuleren. Concreet betekent dit dat voor handel tussen EU-lidstaten in bepaalde militair goederen ofwel geen vergunning moet gevraagd worden, ofwel één keer voor verschillende potentiële transacties. Belangrijk is dat in dit versoepeld systeem de controle op wapenhandel verschuift van een vergunningsprocedure voor de transactie naar een controle *achteraf* (door middel van het bijhouden van registers door de betrokken bedrijven).

De aanneme van het Gemeenschappelijk Standpunt en de Richtlijn kunnen niet los van elkaar worden gezien. Terwijl de richtlijn de binnengrenzen van de EU zoveel mogelijk vrijmaakt voor wapenhandel, is de opwaardering van de gedragscode naar een gemeenschappelijk standpunt bedoeld om de buitengrenzen van de unie juist zoveel mogelijk te versterken.

Evolutie van federale wetgeving naar gewestdecreten

De deadline van juni 2012 om de nationale wetgeving in overeenstemming te brengen met de Richtlijn 2009/43/EG, heeft ervoor gezorgd dat in de afgelopen jaren in de verschillende EU-lidstaten wetgevende initiatieven zijn genomen op vlak van buitenlandse wapenhandel. In sommige landen werd de bestaande wetgeving zelfs volledig vervangen door een nieuw juridisch kader. In België werd door zowel het Vlaams als het Waals gewest een eigen decreet ingediend en goedgekeurd. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is voorlopig nog even wachten op een nieuwe ordonnantie, maar dit wordt binnenkort verwacht. Het Waals wapenhandeldecreet dat in juni 2012 werd goedgekeurd had twee duidelijke objectieven: het omzetten van Richtlijn 2009/43/EG en het beantwoorden aan de kritiek op procedures naar aanleiding van de fel gecontesteerde exportvergunningen voor Libië in 2009. De tekst bevat daarom naast het soepeler vergunningstelsel voor handel binnen de EU ook een speciale procedure voor export naar erg gevoelige landen met daarin onder andere een productieverbod zolang er geen exportvergunning wordt uitgereikt. Het Vlaams wapenhandeldecreet kent een andere ontstaansgeschiedenis. Reeds in 2004 formuleerde de Vlaamse Regering de ambitie om een eigen wapenhandeldecreet uit te werken. In de regeerperiode 2009-2014 ontwikkelde de



Vlaamse Regering – na uitgebreide consultatie van het bedrijfsleven, het Vlaams Vredesinstituut en niet-gouvernementele organisaties – een eigen ontwerp van decreet. Bij de ontwikkeling van dit decreet werd echter expliciet verder gegaan dan louter de implementatie van de Europese Richtlijn 2009/43/EG die intra-Europese wapenhandel vergemakkelijkt; het volledig vergunningsbeleid werd onder de loep gelegd en herwerkt. Zo worden bijvoorbeeld een aantal bijkomende beoordelingscriteria opgenomen (bijvoorbeeld de houding van het ontvangende land ten aanzien van de doorstraf en het inzetten van kindsoldaten) bovenop de acht Europese criteria afkomstig uit het Gemeenschappelijk Standpunt. Het decreet werd in juni 2012 goedgekeurd door het Vlaams Parlement.

De Arabische lente: business as usual?

Eind december 2010 barsten grootschalige protesten los in de Arabische wereld die aanleiding gaven tot een erg volatiele politieke situatie in de meeste landen in de regio, het vallen van een aantal heersende regimes (Tunesië en Egypte) en gewapend conflicten (Libië en Syrië). Uit de officiële jaarverslagen blijkt dat EU-lidstaten tussen 2008 en 2010 voor 25,9 miljard euro aan vergunningen hebben uitgereikt voor wapenexport naar het Midden-Oosten en de Maghreb. Ook België is een belangrijke wapenleverancier voor de landen in deze regio. Zo werd in 2010 nog voor 23 miljoen euro aan export van vuurwapens naar het Midden-Oosten (voornamelijk Saoedi-Arabië) vergund door de Waalse Regering. Hierdoor staat België in dat jaar in voor een derde van de totale vuurwapenexport naar deze explosieve regio.²⁴ Vanuit Vlaanderen werden in 2010 voor 30,6 miljoen euro exportvergunningen uitgereikt.²⁵ In reactie op de politieke gebeurtenissen werden door de EU wapenembargo's opgelegd voor Libië en Syrië. De gebeurtenissen hebben ook de Belgische gewesten tot actie aangespoord. Zo werden in Vlaanderen de behandeling van vergunningen naar een aantal Arabische bestemmingslanden (Bahrein, Egypte, Jemen en Tunesië) voor onbepaalde tijd *on hold* gezet. Dit neemt echter niet weg dat in 2011 nog voor 15,5 miljoen euro vergunningen werden uitgereikt voor wapenexport vanuit Vlaanderen naar de regio.²⁶

In de procedure voor een wapenexportvergunning is het eindgebruik van de wapens een cruciaal criterium: niet alleen waar, maar ook door wie deze goederen gebruikt worden is bij de beoordeling bepalend. Enerzijds wil men de eigen veiligheid zoveel mogelijk vrijwaren door geen militair materieel te leveren dat mogelijk op

een later tijdstip tegen de eigen troepen kan worden ingezet; anderzijds wil men ook het ongewenst gebruik van militair materieel tegen anderen vermijden, bijvoorbeeld bij mensenrechtenschendingen of in bepaalde conflictsituaties. Doeltreffende controle op wapenhandel en op het eindgebruik van deze goederen is dan ook niet enkel een noodzakelijke voorwaarde voor de naleving van internationale afspraken en verplichtingen, maar ook een belangrijke voorwaarde voor meer vrede en stabiliteit. Zowel in het Gemeenschappelijk Standpunt van 2008 als in het Vlaams wapenhandeldecreet zijn verschillende bepalingen opgenomen die het mogelijk moeten maken dit eindgebruik zoveel mogelijk te kennen en maximaal op te nemen in de vergunningsprocedure.

Door de specifieke aard van industrie, bestaan er in het noorden en het zuiden van het ook andere uitdagingen voor de controle op het eindgebruik. Aangezien vanuit het Waals gewest vooral vuurwapens en andere traditionele defensieproducten worden uitgevoerd, is de uiteindelijke eindgebruiker van deze wapens doorgaans gekend tijdens de vergunningsprocedure: de initiële ontvanger van de wapens is namelijk meestal ook de eindgebruiker ervan. Hierdoor moet de Waalse Regering regelmatig moeilijk beslissingen nemen tijdens de vergunningsprocedure. De Waalse overheid beschouwt ongeveer 20% van de vergunningsaanvragen als gevoelig en 3,7% als erg gevoelig.²⁷ In Vlaanderen kent men de uiteindelijke eindgebruiker beduidend minder tijdens de vergunningsprocedure. De Vlaamse defensiegerelateerde bedrijven leveren vooral componenten voor grotere wapensystemen aan grotere buitenlandse defensiebedrijven. Deze ontvangers zijn voornamelijk in de overige Europese landen en in de Verenigde Staten gevestigd. Recent onderzoek toont aan dat Vlaamse defensieproducten via buitenlandse systeemintegratoren geïntegreerd worden in een grote verscheidenheid aan wapensystemen, uiteindelijk terecht komen bij strijdkrachten over de hele wereld en ingezet worden in conflictsituaties.²⁸ Wapenexport naar politieke en militaire bondgenoten weigeren is bij onze beleidsmakers uit den boze. De Vlaamse overheid kiest er vaak voor om de bevoegdheid voor de verdere opvolging van deze transacties volledig over te dragen aan de bevriende overheden, ook al hanteert deze overheid een ander exportcontrolebeleid dan Vlaanderen.

Deze verschillende uitdagingen voor het Vlaams en het Waals Gewest komen duidelijk tot uiting in twee recente gevallen van Belgische wapenhandel naar de Arabische wereld die veelvuldig het nieuws haalden en tot de nodige controverses hebben



geleid: (1) de levering van Waalse vuurwapens aan het Qadhafi-regime Libië en (2) de gepantserde Tactica-voertuigen die in opdracht van een Brits defensiebedrijf in Vlaanderen werden geassembleerd en nadien via het VK aan de Nationale Garde van Saoedi-Arabië werden geleverd en uiteindelijk werden ingezet voor ordehandhaving in buurland Bahrein. De grote vraag is hoe de regeringen van het Vlaams en Waals gewest zullen blijven reageren op gebeurtenissen in de Arabische wereld. Zo bevestigde een woordvoerder van de Syrische rebellen onlangs de geruchten dat ze wapens ontvangen van Saoedi-Arabië en Qatar.²⁹ Gezien de aanzienlijke wapenexport vanuit België naar deze twee landen is dit een erg belangrijke vaststelling. Deze export houdt namelijk een significant risico in op ongewenste wederuitvoer van Belgische wapens naar een conflictgebied waarop een Europees wapenembargo van kracht is. Zullen het Vlaams en Waals gewest het uitreiken van wapenexportlicenties naar Saoedi-Arabië en Qatar voorlopig stopzetten? Waren de wapenleveringen aan Arabische landen in de maanden voor het uitbreken van de Arabische lente een *accident de parcours* of zitten we met een structureel probleem? De opname van een verstrengde procedure voor export naar erg gevoelige landen in het Waals wapenhandeldecreet is een positief teken. De vraag is echter in hoeverre een streng wapenexportbeleid mogelijk is in een gewest waar het grootste defensiebedrijf in belangrijke mate afhankelijk van haar export naar het Midden-Oosten, al decennialang zorgt voor veel tewerkstelling in een regio gekenmerkt door een hoge werkloosheidsgraad en bovendien volledig eigendom is van hetzelfde gewest. Ook de ontwikkeling van een eigen Vlaams wapenhandeldecreet is een positieve evolutie, maar veel zal afhangen van de wijze waarop dit decreet in de praktijk zal worden geïmplementeerd. Gezien de aard van de uitvoer is vooral het op voorhand kennen van het eindgebruik van militair materieel een pijnpunt in Vlaanderen. Het nieuw wapenhandeldecreet geeft de overheid in principe voldoende mogelijkheden om dit zo goed mogelijk te doen. Dit vraagt echter voldoende middelen en blijvende aandacht anders belanden Vlaamse defensieproducten mogelijk in ongewenste handen. Het wapenexportcontrolebeleid van het Vlaams en Waals Gewest heeft echter ook gevolgen voor de ATT-onderhandelingen: zolang de Belgische gewesten hun eigen regels en de Europese standaarden op een minimale manier invullen, ondergraven ze de eigen onderhandelingspositie voor een internationaal wapenhandelsverdrag en wordt het moeilijker om ook de tegenstanders te overtuigen van de noodzaak en wenselijkheid van een aantal bindende minimumcriteria en gezamenlijke standaarden voor de controle op internationale wapenleveringen.



Noten

- 1 Nils Duquet is onderzoeker bij het Vlaams Vredesinstituut, een onafhankelijke onderzoeksinstituut van het Vlaams Parlement. Hij voert onderzoek naar de productie en handel in wapens en producten voor tweërlei gebruik.
- 2 C. TRIPIER, 'Grootmachten stoppen wapenhandelsverdrag in de koelkast', *IPS*, 31 juli 2012, <http://www.mo.be/artikel/grootmachten-stoppen-wapenhandelsverdrag-koelkast>
- 3 P. HOLTOM et al., 'International arms transfers', in SIPRI, *SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press, 271-291.
- 4 S. JACKSON, 'The SIPRI Top 100 arms-producing companies, 2009', in SIPRI, *SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press, 249-269.
- 5 S. PERLO-FREEMAN et al., 'Military expenditure', in SIPRI, *SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press, 157-180.
- 6 P. HOLTOM et al., 'International arms transfers', in SIPRI, *SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press, 271-291.
- 7 COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *A strategy for a stronger and more competitive European Defence Industry*, Brussel, 2007.
- 8 AEROSPACE AND DEFENCE – INDUSTRIES ASSOCIATION OF EUROPE, *Facts and figures 2010*, september 2011, http://www.asd-europe.org/site/fileadmin/images/publications_thumbs/FF2010.pdf
- 9 COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *A strategy for a stronger and more competitive European Defence Industry*, Brussel, 2007.
- 10 COARM, *Thirteenth Annual Report according to Article 8(2) of Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing control of exports of military technology and equipment*, 2011.

- 11 VLAAMS VREDESINSTITUUT, *De Belgische wapenexport vijf jaar na de regionalisering: een stand van zaken*, Brussel, Vlaams Vredesinstituut, 2008, 44p.
- 12 N. DUQUET, *Vlaamse buitenlandse wapenhandel 2011*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, 2012, 67p.
- 13 AGORIA, *Belgische veiligheids- en defensie-industrie viert 20ste verjaardag*, <http://www.agoria.be/s/p.exe/WService=WWW/webextra/prg/izContentWeb?ENewsID=53501&sessionid=1>; C. DUMAS & L. MAMPAEY, *Radiographie de l'industrie d'armements en Belgique*, Brussel, GRIP, 2007, 44p.
- 14 L. SLEUWÆGEN et al, "De toekomst van de Belgische defensie-industrie: industrieel-strategische aspecten", *Tijdschrift voor Economie en Management*, 1993, XXXVIII, 1.
- 15 GOUVERNEMENT WALLON, *Rapport au Parlement Wallon sur l'application de la loi du 05 août 1991, modifiée par les lois du 25 et du 26 mars 2003 relatives à l'importation, à l'exportation et au transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente. Rapport Annuel 2010*.
- 16 "Meer winst voor Herstal ondanks slinkende omzet", *De Tijd*, 28 april 2012.
- 17 N. DUQUET & M. VAN ALSTEIN, *Vuurwapens: Handel, bezit en gebruik*, Leuven: Acco, 244p.
- 18 VLAAMS VREDESINSTITUUT, *De Belgische wapenexport vijf jaar na de regionalisering: een stand van zaken*, Brussel, Vlaams Vredesinstituut, 2008, 44p.
- 19 L. SLEUWÆGEN et al, "De toekomst van de Belgische defensie-industrie: industrieel-strategische aspecten", *Tijdschrift voor Economie en Management*, 1993, XXXVIII, 1.
- 20 N. DUQUET, *Van Vlaamse makelij: het eindgebruik van Vlaams militair materieel*, Brussel, Vlaams Vredesinstituut, 156p.
- 21 M. BROMLEY, "Het gemeenschappelijk standpunt van de EU inzake wapenuitvoer en nationaal exportcontrolebeleid", in A.J.K. Bailes & S. DEPAUW, *De Europese defensiemarkt: een kwestie van efficiëntie en verantwoordelijkheid*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, 2011, 41-48.
- 22 RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, *Gedragscode van de Europese Unie betreffende wapenuitvoer*, document 8675/2/98 Rev2, Brussel, 5 juni 1998.
- 23 VLAAMS VREDESINSTITUUT, *Het Europees defensiepakket: Naar een liberalisering en harmonisering van de Europese defensiemarkt*, Brussel, Vlaams Vredesinstituut, 2008, 25p.
- 24 COARM, *Thirteenth Annual Report according to Article 8(2) of Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing control of exports of military technology and equipment*, 2011.
- 25 N. DUQUET, *Vlaamse buitenlandse wapenhandel 2010*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, 2011, 78p.
- 26 N. DUQUET, *Vlaamse buitenlandse wapenhandel 2011*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut, 2012, 67p.
- 27 GOUVERNEMENT WALLON, *Rapport au Parlement Wallon sur l'application de la loi du 05 août 1991, modifiée par les lois du 25 et du 26 mars 2003 relatives à l'importation, à l'exportation et au transit d'armes, de munitions et de matériel devant servir spécialement à un usage militaire et de la technologie y afférente. Rapport Annuel 2010*.
- 28 N. DUQUET, *Van Vlaamse makelij: het eindgebruik van Vlaams militair materieel*, Brussel, Vlaams Vredesinstituut, 156p.
- 29 "Qatar, Saudi Arabia giving arms to Syria rebels: SNC", *The Daily Star*, 6 augustus 2012, <http://www.dailystar.com.lb/News/Middle-East/2012/Aug-06/183591-qatar-saudi-arabia-giving-arms-to-syria-rebels-snc.ashx#axzz22mHo5omZ>



In de kijker

Een volgend hoofdstuk in de geschiedenis van Kosovo?

Ine DECLERCK

Inleiding

Kosovo, een derde de grootte van België en met 1,7 miljoen inwoners², staat op de internationale agenda sinds 1999 en vandaag nog steeds. Zoals Tim Judah het in zijn boek *Kosovo, What Everyone Needs to Know* beschrijft, ligt Kosovo eerder in Europa's "inner courtyard" dan in Europa's "backyard".³ Omringd door lidstaten van de EU en, of NAVO wil niemand dat deze regio een zwart gat wordt (of blijft) waar georganiseerde misdaad kan floreren, of opnieuw verzeild geraakt in geweld of oorlog.⁴

De internationale gemeenschap raakte in Kosovo betrokken toen in 1998 de toenmalige President van de Federale Republiek Joegoslavië (FRJ), Slobodan Milošević, met een offensief antwoordde op de acties van het Kosovaarse bevrijdingsleger (UÇK) en de eis van de toenmalige Zuid-Servische provincie om haar autonome status binnen de FRJ te herstellen. De oorlog in Kosovo kwam in 1999 ten einde na een 78-dagen durende bommcampagne van NAVO. Op 10 juni 1999 nam de VN-Veilighedsraad resolutie 1244 aan en stelde het Kosovo onder het bewind van de VN. In afwachting van een duurzame oplossing voor het statuut van Kosovo zou de *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK) het civiele bestuur in Kosovo waarnemen en zou *Kosovo Force* (KFOR) van de NAVO als internationale vredesmacht de vrede en veiligheid in Kosovo bewaken.

Toen Rusland in de lente van 2007 in de VN-Veilighedsraad haar veto stelde tegen het voorstel van VN speciaal gezant Martti Ahtisaari omtrent de beslechting van de status van Kosovo ('Ahtisaari Plan'), trok Kosovo haar conclusies en begon een volgend hoofdstuk in haar geschiedenis. Ondanks resolutie 1244, verklaarde Kosovo op 17 februari 2008 eenzijdig de onafhankelijkheid en werd het daardoor de zevende staat dat uit de val van het voormalige Joegoslavië zou voortkomen.⁵ Volgend op een verzoek om advies van de VN Algemene Vergadering⁶ oordeelde het Internationaal Gerechtshof op 22 juli 2010 dat de eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo niet in strijd was met het internationaal recht.⁷

Vandaag wordt de geschiedenis van Kosovo verder geschreven. Drie opmerkelijke gebeurtenissen in de maanden juni en juli van 2012 hebben wellicht een nieuw hoofdstuk ingeluid, een met meer Europese tinten.



Kaart van de regio - © US Institute of Peace

De Roadmap to Visa Liberalisation

Op 14 juni 2012 ontving Kosovo van Europees Commissaris voor Binnenlandse Zaken Cecilia Malmström de *roadmap to visa liberalisation* als onderdeel van de dialoog over visumliberalisering tussen de Europese Unie en Kosovo. Omdat, volgens de Europese Commissie, Kosovo voldoende vooruitgang had geboekt in 2011 met betrekking tot het opzetten van een functioneel beleidskader voor de re-integratie van remigranten en rekening houdend met het standpunt van de Raad dat het perspectief van een eventuele versoepeling van het visumbeleid Kosovo ten goede zou komen⁸, lanceerde de Europese



Commissie de dialoog over visumliberalisering met Kosovo op 19 januari 2012. De *roadmap* bevat een omvangrijke lijst van hervormingen die Kosovo wordt verzocht uit te voeren indien het de voorwaarden wil vervullen voor een visumvrij reisregime voor haar burgers naar Schengenlanden. De voorwaarden hebben onder meer betrekking op de veiligheid van reisdocumenten, beheer van de grenzen en grenslijnen en migratie, openbare orde en veiligheid, en grondrechten in verband met de vrijheid van beweging.⁹

Kosovo is op dit moment het laatste land in de regio om van een visumvrij reisregime te kunnen genieten. In december 2009 werd de visumplicht opgegeven voor Servië, Macedonië en Montenegro; Bosnië en Herzegovina en Albanië volgden in 2010. Met een grote Kosovaarse diaspora en de hoop om werk te vinden in het buitenland is de visumliberalisering een fel begeerd goed in Kosovo.

EULEX 2.0

Eén dag nadat Kosovo de *roadmap to visa liberalisation* mocht ontvangen, werden op 15 juni 2012 het mandaat en de nieuwe structuur van 'EULEX 2.0' van kracht. De rechtsstaatmissie van de Europese Unie in Kosovo (EULEX)¹⁰ werd door de Raad van de Europese Unie¹¹ verlengd voor een nieuwe periode van twee jaar, tot 14 juni 2014, en zou tevens een nieuwe structuur aannemen. De Missie bestaat niet langer uit drie componenten (justitie, politie en douane), maar uit twee divisies (een uitvoerende en een versterkende) verwijzende naar de twee elementen van het EULEX mandaat.¹² Bovendien werd de Missie ook in omvang afgeslankt met ongeveer 25% en werken er momenteel zo'n 1250 politiefunctionarissen, rechters, aanklagers en civiele experts en 1.000 lokale werknemers.



Het EULEX hoofdkwartier in Kosovo - © Ine Declerck

EULEX werd door de EU in het leven geroepen op 16 februari 2008¹³, volgend op de eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo, en is de grootste civiele missie in de context van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid. Werkzaam onder de paraplu van VN-Veiligheidsraad resolutie 1244, heeft deze technische missie als doel het verlenen van bijstand aan de Kosovaarse autoriteiten bij het uitbouwen van een rechtsstaat, met name bij de politie, justitie en douane. Het doet dit door enerzijds de bevoegde instellingen van Kosovo te monitoren, begeleiden en adviseren (*monitor, mentoring and advising*, 'MMA') (cf. de huidige versterkende divisie), en anderzijds door over een aantal uitvoeringsbevoegdheden te beschikken inzake oorlogsmisdaden, terrorisme, georganiseerde criminaliteit, corruptie, interetnische criminaliteit, financiële/economische criminaliteit en andere ernstige criminaliteit (cf. de huidige uitvoerende divisie).

De hervorming van EULEX bouwt op het resultaat van de strategische herziening die eerder dit jaar plaatsvond naar aanleiding van het vierjarig bestaan van de Missie en het nieuwe Raadsbesluit dat tot de verlenging besloot. Zoals de huidige Head of Mission, de Franse voormalige commandant van KFOR troepen in Kosovo Xavier Bout de Marnhac, het verwoordt, "changing circumstances mean changing priorities".¹⁴ De Kosovaarse autoriteiten hebben aanzienlijke vooruitgang geboekt in sommige gebieden aangaande de rechtsstaat, bijvoorbeeld politie, maar toch blijven er uitdagingen bestaan, vooral op het vlak van justitie. Dit wordt in de nieuwe, huidige opbouw van de Missie weerspiegeld. Bovendien zal EULEX 2.0 ook ondersteuning bieden voor de bredere EU-agenda in Kosovo (cf. visumliberalisering, Pristina-Belgrado Dialoog, etc.).

End of Supervised Independence

Ondanks de eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo in 2008, was het toch niet helemaal onafhankelijk. Een groep staten die de onafhankelijkheid van Kosovo hadden erkend, vormden de International Steering Group (ISG)¹⁵ en zouden met de Kosovaarse autoriteiten overeenkomen dat het Ahtisaari Plan niettemin zou worden uitgevoerd. Hiervoor stelde de ISG, op basis van het model van de Hoge Vertegenwoordiger in Bosnië en Herzegovina voortvloeiend uit de Dayton Vredesakkoorden, een *International Civilian Representative* (ICR), de Nederlandse diplomaat Pieter Feith, aan die over de uitvoering van dit Plan zou waken en kon ingrijpen indien nodig. Aldus geniet Kosovo een gecontroleerde



onafhankelijkheid: Kosovo staat in principe aan het roer, maar de ICR als kapitein kan de koers sturen en wijzigen indien nodig.¹⁶

Het Ahtisaari Plan bevat een waaier aan bepalingen voor een duurzaam, levensvatbaar, stabiel en multi-etnisch Kosovo. In het bijzonder bevat het bepalingen betreffende rechten voor de verschillende gemeenschappen en hun leden, met inbegrip van nieuwe regelingen voor lokaal zelfbestuur, het juridisch apparaat, de bescherming van religieus en cultureel erfgoed, buitenlandse schuld, eigendomsrecht en archieven, de Kosovaarse veiligheidssector, de ICR, de Missie in Kosovo onder het EU Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid [lees: EULEX], de internationale militaire aanwezigheid in Kosovo en een agenda voor het aannemen van nader bepaalde wetten.¹⁷ De ISG besloot dat deze bepalingen voldoende werden uitgevoerd door de vastlegging ervan in de Kosovaarse Grondwet en verschillende nationale wetten.

Op 2 juli 2012 in Wenen besloot de ISG dat Kosovo het Ahtisaari Plan voldoende had uitgevoerd om de gecontroleerde onafhankelijkheid van Kosovo te beëindigen.¹⁸ Opdat deze beëindiging een feit zou worden, nodigde de ISG de Kosovaarse regering uit om de nodige grondwettelijke amendementen en wetswijzigingen aan te nemen. Verwacht wordt dat Kosovo de *end of supervised independence* zou verklaren nadat de geplande ISG vergadering in september 2012 zou plaatsvinden. Het mandaat van de ICR zal pas worden beëindigd bij de succesvolle aanneming van de noodzakelijke amendementen aan de Kosovaarse Grondwet en primaire wetgeving, nadat de laatste ISG vergadering heeft plaatsgevonden.¹⁹ Bijgevolg zal ook de *International Civilian Office (ICO)*, dat bijstand bood aan de ICR, haar deuren sluiten.

Conclusie

Deze drie gebeurtenissen tonen aan dat Kosovo vooruitgang maakt en op goede weg is naar Europese integratie. Ze luiden een nieuw hoofdstuk in de geschiedenis en toekomst van Kosovo in, maar wellicht is dit nog niet het laatste... Er is nog een lange weg te gaan.

Betreffende visumliberalisering zijn de Kosovaarse autoriteiten optimistisch dat ze de *roadmap* snel zullen verwezenlijken en zijn ze ervan overtuigd dat 2013 het jaar wordt waarin Kosovaarse burgers visumvrij naar Europa zullen kunnen reizen. Hoewel dit optimisme duidt op een positieve ingesteldheid

van Kosovo om werk te maken van de vereiste hervormingen, is ook een flinke dosis realiteitszin aan te raden. De *roadmap* maakt duidelijk dat het niet voldoende is voor de Europese Commissie dat Kosovo enkel de nodige wetgeving aanneemt; het moet die wetgeving ook doeltreffend uitvoeren. Naast de Europese Commissie zullen ook de EU Lidstaten de geboekte resultaten nauwkeurig onderzoeken alvorens visumliberalisering toe te kennen.

De afslanking en aanpassing van de prioriteiten van EULEX Kosovo geven een positieve ontwikkeling van de rechtsstaatsituatie in Kosovo aan. Doch moet men ook hier realistisch blijven: het gerechtelijk apparaat en de situatie in het noorden van Kosovo bevatten nog vele uitdagingen.

Maar het is vooral de verkondiging door Kosovo in september van het einde van de gecontroleerde onafhankelijkheid dat het nieuwe hoofdstuk zal aansnijden en de droom van Kosovo, namelijk de onafhankelijkheid, zal verwezenlijken. Niettemin moet worden verduidelijkt dat VN-Veiligheidsraad resolutie 1244 nog steeds *de jure* van kracht is en zal blijven zolang China en Rusland, als permanente leden van de VN-Veiligheidsraad met vetorecht, hun positie niet herzien. Bovendien wordt Kosovo door minder dan de helft van de VN-Lidstaten erkend als onafhankelijke staat, met inbegrip van vijf EU-Lidstaten (Cyprus, Griekenland, Roemenië, Slowakije en Spanje). Met andere woorden, Kosovo mag zich dan wel volledig onafhankelijk verklaren in september, in de ogen van vele landen zal het een 'quasi-staat' blijven.

Noten

- 1 Ine Declerck, LL.M., werkt momenteel bij EULEX Kosovo. In 2011 liep ze een stage bij de International Civilian Office (ICO) in Kosovo. Meningen uitgedrukt in dit artikel verbinden slechts de auteur en kunnen niet worden toegerekend aan de EU, EULEX Kosovo of aan de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.
- 2 In 2011 werd in Kosovo, met de hulp van de internationale gemeenschap, een volkstelling georganiseerd. De laatste volledige en betrouwbare volkstelling vond plaats 20 jaar geleden. Volgens het officieel resultaat telt Kosovo, met uitzondering van het Noorden (inwoners hadden de volkstelling geboycot), 1.733.872 inwoners.



- Meer informatie is beschikbaar op <http://esk.rks.gov.net/rekos2011/>.
- 3 T. JUDAH, *Kosovo, What Everyone Needs to Know*, New York, Oxford University Press, 2008, xiii + 184 p.
 - 4 *Id.*, xv.
 - 5 Op moment van schrijven van dit artikel erkenden 91 staten de onafhankelijkheid van Kosovo. België erkende Kosovo's onafhankelijkheid als 17^{de} staat op 24 februari 2012. Merk op dat vijf EU Lidstaten tot op heden een onafhankelijk Kosovo (nog) niet erkennen (cf. Cyprus, Griekendland, Roemenië, Slowakije, Spanje). Voor een overzicht, zie de website van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van Kosovo, <http://www.mfa-ks.net/?page=2.33>.
 - 6 Resolutie 63/3 van de Algemene Vergadering van de VN, *UN Doc. A/RES/63/3*, 8 oktober 2008, beschikbaar op <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/470/97/PDF/N0847097.pdf?OpenElement>.
 - 7 Internationaal Gerechtshof, *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo, Advisory Opinion*, 22 juli 2010, beschikbaar op <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf>.
 - 8 Zie Raadsconclusies van 7-8 december 2009, 14 december 2010 en 5 december 2011.
 - 9 Deze *roadmap* is beschikbaar op http://www.mei-ks.net/repository/docs/Kosovo_visa_roadmap_FINAL.pdf.
 - 10 Zie www.eulex-kosovo.eu.
 - 11 Zie Besluit 2012/291/GBVB van de Raad van 5 juni 2012 tot wijziging en verlenging van Gemeenschappelijk Optreden 2008/124/GBVB inzake de rechtsstaatmissie van de Europese Unie in Kosovo, beschikbaar op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:146:0046:0047:NL:PDF>.
 - 12 Voor een overzicht van de nieuwe structuur van EULEX, zie <http://www.eulex-kosovo.eu/docs/info/EULEX%20Basic%20Org%20Charts.pdf>.
 - 13 Cf. Gemeenschappelijk Optreden 2008/124/GBVB van de Raad van 4 februari 2008 inzake de rechtsstaatmissie van de Europese Unie in Kosovo, EULEX Kosovo, beschikbaar op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:042:0092:0098:NL:PDF>, zoals gewijzigd door Raad Besluit 2010/322/GBVB en Raad Besluit 2012/291/GBVB.
 - 14 EULEX persbericht 7 maart 2012, beschikbaar op <http://www.eulex-kosovo.eu/en/news/000344.php>.
 - 15 De ISG telt 25 lidstaten, waaronder 20 EU Lidstaten, met inbegrip van België. Niet-EU Lidstaten zijn Kroatië, Noorwegen, Turkije, de Verenigde Staten en Zwitserland. Voor meer informatie, zie de website van de *International Civilian Office (ICO)*, <http://www.ico-kos.org/?id=10>.
 - 16 Zie Annex IX van het Ahtisaari Plan voor de rol en bevoegdheden van de ICR.
 - 17 De volledige tekst van het Ahtisaari Plan is beschikbaar op <http://www.ico-kos.org/d/Ahtisaari%20Comprehensive%20Proposal%20in%20English.pdf>.
 - 18 De volledige tekst van de Communiqué is beschikbaar op http://www.ico-kos.org/data/Image/F_Final_ISG_Communique_2_July_2012.pdf.
 - 19 Cf. artikel 5.2 van Annex IX van het Ahtisaari Plan en de ISG Communiqué van 2 augustus 2012.



Interview

Een wereld zonder wapens, garantie op vrede?

Christine Janssens'

Inleiding

Tomas Baum (°1972) studeerde wijsbegeerte, toegepaste ethiek en internationale betrekkingen. Zijn onderzoeksinteresse betreft vrede in de brede betekenis van het woord: zowel democratische, culturele, institutionele als kosmopolitische elementen spelen hierin een rol. Vanuit dit perspectief reflecteert hij niet alleen over oorlog en vrede, maar ook over de verhouding tussen het lokale en het mondiale, idealen en werkelijkheid, moraal en politiek. Als directeur en onderzoekscoördinator van het Vlaams Vredesinstituut vertaalt hij het onderzoek van het instituut binnen de programma's 'Wapenhandel en -productie' en 'Vrede en samenleving' naar verschillende beleidsniveaus, de media en andere fora. Hij werkt ook als bemiddelaar.



Tomas Baum - © Vlaams Vredesinstituut

42

Wereldbeeld: *Kan het Vlaams Vredesinstituut een rol spelen op internationaal vlak? Bestaat er een relatie met de Verenigde Naties?*

Baum: Ja, het Vlaams Vredesinstituut kan een rol spelen op internationaal vlak, zij het een zeer bescheiden rol. Wij zijn een onderzoeksinstelling met zeven medewerkers, waaronder vier onderzoekers. Het feit dat wij in een parlementaire omgeving ingebed zijn, maakt dat we wel beleidsbeïnvloedend kunnen werken, hoewel we de wereld niet met sprongen zullen veranderen. Een groot aantal van onze onderzoeksgebieden heeft een Europese of internationale dimensie, waarvoor onze standplaats in Brussel een strategisch voordeel inhoudt. Zo kunnen we gemakkelijk contacten onderhouden met de Europese instellingen en conferenties organiseren

die een platform vormen voor internationale actoren. Ter gelegenheid van het Belgisch voorzitterschap van de EU In 2010 organiseerden we een conferentie over ontwikkelingen inzake wapenhandel in de Europese Unie. Deze bracht meer dan 100 specialisten vanuit heel Europa, de Europese Commissie en het Europees defensieagentschap samen in Brussel. Maar het is niet alleen onze taak een platform te bieden, mijn *bottom line* is dat de materie ook moet aansluiten bij onze eigen onderzoeksexpertise, in dit geval exportcontrole en wapenhandel.

Ook is er een bescheiden relatie met de Verenigde Naties zelf. We hebben een onderzoek uitgebracht over tussenhandel in wapens. Het rapport werd geschreven door Dr. Kathleen Van Heuverswyn en behelst twee luiken: een internationaal luik en dan een analyse van de Belgische context. Die analyse legt ernstige lacunes bloot in het Belgische systeem. Het rapport werd voorgesteld op een conferentie van UNIDIR (*United Nations Institute for Disarmament Research*) in het Paleis der Natien. Voor het *European Consortium for Non-Proliferation* volgen we de ontwikkelingen op in het onderhandelingsproces voor het ATT (*Arms Trade Treaty*), een internationaal wapenhandelverdrag dat in de schoot van de VN onderhandeld wordt.

Wereldbeeld: *België heeft een eigen wetgeving omtrent export van wapens. Toch worden de spelregels meer en meer van hogerhand uit bepaald. In welke richting beïnvloeden internationale en Europese regels het Belgisch beleid?*

Baum: Via internationale afspraken inzake exportcontrole van strategische goederen proberen staten een antwoord te geven op globale veiligheidsproblemen. Na 9/11 is er veel aandacht gegaan naar het risico van verspreiding van massavernietigingswapens en was er een internationale drive om meer veiligheid te garanderen in transacties van gevoelige goederen. Na de Koude Oorlog was de aandacht hiervoor enigszins verslapt. Tussen Europese lidstaten werden vergunningen voor transacties echter nooit geweigerd. Dit viel



WERELDBEELD

voornamelijk te verklaren doordat we een soort veiligheidsgemeenschap zijn, waarbij we elkaar ook vertrouwen. Betrokken bedrijven kampten evenwel nog steeds met een administratieve last. De Europese Commissie heeft – samen met de industrie – initiatieven ontwikkeld, die de lidstaten overtuigd hebben om de interne markt van de Europese Unie wat betreft defensiematerieel meer te liberaliseren wat intussen deels gebeurd is. Er zijn nog altijd vergunningen nodig, maar de administratieve last is sterk verminderd omdat de vergunningen in vele gevallen een soort algemene toelating inhouden, waardoor de bedrijven voor bepaalde producten op voorhand geen aanvraag meer moeten doen of een goedkeuring dienen te krijgen voor de transactie. De bedrijven registreren de transacties dan zelf en de controle gebeurt achteraf, wat het proces natuurlijk aanzienlijk vergemakkelijkt. De bedoeling van de Europese Commissie is te zorgen dat er een Europese gedeelde industriële basis voor de defensiemarkt ontstaat.

In de omzetting van die Europese afspraken in Belgische context is de divergentie tussen Vlaanderen en Wallonië enorm groot. Als je de twee wetteksten die de harmonisering moeten omzetten, naast elkaar legt, zie je enorme verschillen. Dat is enerzijds te wijten aan het profiel van de industrie en anderzijds aan andere politieke gevoeligheden en uitgangspunten. Zo is het Waals gewest eigenaar van de grootste wapenfabriek in haar regio. Als je dan een decreet maakt, dan worden de belangen duidelijk. Bij ons – in Vlaanderen – is de belangenvermenging veel minder direct, denk ik.

Wereldbeeld: *Recent werd door het Vlaams Vredesinstituut advies verleend bij het ontwerp van het Vlaams wapenhandeldecreet. Wat zijn de opmerkelijkste punten van dit decreet?*

Baum: Het decreet is heel verfijnd en omstandig. Ik denk dat het verschillende verdiensten heeft. De bepalingen zijn van toepassing op twee soorten producten: conventionele wapens (tanks, kanonnen, machinegeweren) en civiele vuurwapens (voor jacht en sport). Het militaire en het civiele wordt apart benaderd en dan heb je nog een opdeling binnen de EU en buiten de EU. Opvallend aandachtspunt is dat men naar niet-Europese bevriende landen toe ook soepeler zal zijn. Vlaanderen gaat heel omzichtig om met export naar het Midden-Oosten. De VS heeft echter een heel andere kijk op de wenselijkheid van bepaalde exporten: zij vinden het Israëlische leger bijvoorbeeld een evidente bestemming. Via een omweg kunnen Vlaamse producten op een bestemming geraken waarvoor we de export zelf niet zouden goedkeuren. Belangrijk zijn tevens de Europese toetsingscriteria die zijn ingeschreven in

het decreet. Het gemeenschappelijk standpunt geeft acht criteria mee die men in overweging moet nemen. Zo dienen lidstaten bijvoorbeeld de houding van het ontvangende land ten opzichte van de eerbiediging van de mensenrechten te evalueren. De eindbeslissing blijft natuurlijk politiek, maar er wordt verwacht dat die criteria worden meegenomen in de afweging. Daarmee komen we meteen bij het grootste probleem met dit decreet: het kader is goed, maar effectiviteit zal afhangen van de eigenlijke toepassing ervan en die laat zich nog niet voorspellen. Er zijn belangrijke handvaten voorzien, maar die zijn onvoldoende expliciet gemaakt voor wat de uitvoering betreft. Veel hangt af van de manier waarop de verantwoordelijke minister zijn beleid vorm zal geven. Hoeveel voorzorg zal de minister aan de dag leggen? Hoe bekijkt deze minister de verhouding tussen economische, ethische en strategische belangen? Daarom is het voorlopig niet mogelijk de toekomstige impact van het decreet op het beleid in te schatten.

Wereldbeeld: *In het jaarreport wordt vermeld dat het aandeel van de wapenexport waarbij de industrie de laatst gerapporteerde gebruiker is de afgelopen jaren sterk steeg: van 60% in 2007 naar 78% in 2009. Denkt u dat wanneer er verdere controle zou zijn en het eindgebruik dus gekend, dit een invloed zou hebben op een daling van gewapend(e) geweld en, of conflicten.*

Baum: Dat zal geen directe impact zijn. Je kan niet zeggen: "Ik weet het eindgebruik in tien bijkomende gevallen, dus in acht gevallen zal er minder conflict zijn." Zo werkt het niet. Het maakt wel de inzet duidelijk. Je moet op zijn minst proberen de eindgebruiker te kennen. Als je al op voorhand zegt dat je het niet wilt weten, dan is dat een slechte zaak. Er kan pas een degelijke politieke discussie over plaatshebben, als duidelijk is wie de eindgebruikers zijn. Onder die voorwaarden kan het parlement tussenkomen en kan men het beleid corrigeren.

Onze onderzoeker Nils Duquet heeft een rapport geschreven: 'Van Vlaamse Makelij', waarin hij eerst analyseert wat voor producten er in Vlaanderen gemaakt worden en dan het eindgebruik heeft achterhaald voor 15 typische producten. In het rapport spreken wij ons niet uit over de wenselijkheid of opportuniteit van het gebruik van die producten. Vlaamse onderdelen in een helikopter van een Europese strijdmacht in Afghanistan; wij zeggen dus niet dat dat per se niet mag. Maar we vinden wel dat de Vlaamse overheid - en bij uitbreiding de Vlaamse publieke opinie - moet weten waar en bij wie ons militair materieel



terechtkomt. Andere voorbeelden zijn gepantserde voertuigen van Vlaamse makelij die door Saoedi-Arabië gebruikt zijn om “de orde” te helpen herstellen in het buurland Bahrein. Deze informatie moet zoveel mogelijk publiek gemaakt worden om de politieke discussie mogelijk te maken. In een democratie dient men over de wenselijkheid van bepaalde exporten te discussiëren, zo ga je je verantwoordelijkheid beter opnemen en kan je ook indirect een invloed hebben op het uitbreken van conflicten.

Wereldbeeld: *Welke wapens moet men het meest vrezen? Op het eerste gezicht ogen kleine en lichte wapens immers minder gevaarlijk, doch zijn ze makkelijker verkrijgbaar.*

Baum: Ik vrees ze allemaal, zeker in verkeerde handen. Bij een nucleair wapen gaat men er vanuit dat dat niet meteen wordt gebruikt. Als daar dan toch eens iets mee gebeurt – zelfs per ongeluk – is de impact evenwel gigantisch. Indien bepaalde figuren met Kalashnikovs zouden rondlopen in de straat waar ik woon, dat voel ik me natuurlijk ook niet veilig. Principieel moet men daar geen onderscheid in maken. Je kan pas een onderscheid maken wanneer je je perspectief bepaalt. In internationaal opzicht zal bijvoorbeeld één Kalashnikov het verschil niet snel maken en zal de impact van het gebruik van nucleaire wapens groter zijn. Dus in dat perspectief zou ik zeggen dat men eerder moet oppassen voor massavernietigingswapens. Vanuit het lokale beleidspunt zou ik meer inzitten met die kleine wapens.

Wereldbeeld: *Is volgens u een wereld zonder wapens een garantie voor vrede? Of kan men stellen dat geweld eigen is aan de mens en staat geweld los van het gebruik van wapens?*

Baum: Ik heb een emancipatorische opvatting over de mens. Dit houdt in dat ik geloof dat de mens zich kan verbeteren; ik geloof dat werkelijk. Ik merk bijvoorbeeld dat veel geweld, zeker als het inter-persoonlijk geweld is, voorkomt uit frustratie en agressie. Vaak hebben mensen geen gezonde ventilatietechnieken. Soms is dat cultureel bepaald en zien we aangeleerd gedrag dat mensen belet om herstelgericht om te gaan met frustratie en pijn. Wanneer individuele personen zich daar bewust van worden, kan zich een verandering voltrekken. Vanuit een meer politiek-filosofische benadering, hecht ik ook belang aan de visie van Hannah Arendt. Zij stelde dat geweld niet goed is en nooit constructief kan zijn (het is immers altijd destructief), maar dat je soms toch geweld moet gebruiken, heel kort, om orde op zaken te stellen. Het gevolg is dan wel

dat de orde die je gemaakt hebt, een orde is die eigenlijk berust op het geweld dat je hebt gebruikt. Voor zij die het niet eens zijn met de nieuwe stand van zaken is het is dan weer verleidelijk om opnieuw geweld gebruiken en dan zijn we vertrokken. Wapens zijn in dat opzicht wel belangrijk: ze vergroten de impact van geweld. Kijk maar naar Breivik. Of je terreur zaait met wapens of zonder, maakt een groot verschil.

Wereldbeeld: *De media ligt de laatste jaren regelmatig onder vuur. De voornaamste kritiek is dat zij te sensatiegericht zou zijn. Werkt deze focus op geweld vrede in de maatschappij volgens u tegen?*

Baum: Ja, dat denk ik wel, maar op een onrechtstreekse manier. Ik verwijt de media niet zozeer dat zij sensatiebelust is, want dat is natuurlijk het nieuws. Mensen moeten geïnformeerd zijn en mijn kritiek geldt niet zozeer waarover men bericht, wel hoe men het belicht. Vaak blijft berichtgeving heel oppervlakkig. Als men de kijkers en de lezers meer duiding zou geven en meer inzicht dan zou dit een verschil maken. Enkele jaren geleden hebben we in een onderzoek vastgesteld dat inzicht een belangrijk aspect is van een vreedevolle houding. Bij een vergelijking tussen twee types demonstranten: de deelnemers in marsen tegen zinloos geweld vs. betogers tegen oorlog in Irak. Dat zijn twee soorten publieke manifestaties tegen gebruik van geweld. Toch was het merkwaardig dat de deelnemers aan de marsen tegen zinloos geweld aangaven zelf sneller geweld te gebruiken in het persoonlijke leven dan de mensen die tegen de oorlog in Irak gingen betogen. Waaraan ligt dat? Dat is omdat het demonstreren vanuit een verontwaardiging, vanuit een buikgevoel vertrekt, terwijl Irak-betogers meer betogen vanuit een gereflecteerd inzicht. Een buitenlandse oorlog ligt ver van ons bed en daar dan toch nog voor op straat komen geeft een besef weer. En dat inzicht maakt mensen meer vreedevol. Hierbij toch een zeker nuance: ik zeg niet dat intelligente of goed ingelichte mensen, sowieso vreedevol zijn - denk maar aan psychopaten - maar er is wel degelijk een correlatie tussen een zeker inzicht en je eigen gedrag. De media beheersen de nieuwsstroom en hebben een belangrijke taak als vierde macht in het democratisch bestel.

Noten

- 1 Christine Janssens is vorser aan de Vrije Universiteit Brussel en lid van de vakgroep Internationaal en Europees Recht.



Opinie

Back to the future: UNEP na Rio+20

Nils GOETEYN¹

In de vorige editie van Wereldbeeld gaven Kevin Verbelen en Pieter Leenknecht een overzicht van de Beheersraad van het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (*United Nations Environment Programme* - UNEP), die plaats vond eind februari 2012 in Nairobi.² In die bijdrage stelden de auteurs dat de voorbereidingen voor de Conferentie over Duurzame Ontwikkeling (Rio+20) de genomen beslissingen in Nairobi zwaar hypothekeerden en dat de belangrijkste vraag, meer bepaald hoe het nu verder moet met het enige gespecialiseerde milieuprogramma van de VN, naar Rio de Janeiro werd doorgestuurd.

De Conferentie over Duurzame Ontwikkeling ligt ondertussen achter ons en we hebben een duidelijker beeld van hoe de toekomst van UNEP eruit ziet. Over de resultaten van de conferentie - of eerder het gebrek aan resultaten - is reeds voldoende inkt gevloeid. Deze bijdrage heeft tot doel de toegevoegde waarde van de in Rio besloten hervorming van UNEP aan een kritisch onderzoek te onderwerpen.

De inzet

UNEP viert dit jaar zijn 40^{ste} verjaardag. Het debat over de hervorming van het programma, de belangrijkste institutionele speler van de VN op het vlak van milieu, is ongeveer even oud. Onder de noemer Internationaal Milieubeleid (*International Environmental Governance* - IEG) werden de voorbij jaren talloze hervormingsinitiatieven opgestart, waarvan het laatste het Belgrado-proces was. In een vorige bijdrage aan Wereldbeeld gaf ik reeds te kennen dat het bereikte resultaat van dat consultatieproces, de zgn. *Nairobi-Helsinki Outcome*, mijns inziens een te zwakke tekst was om te kunnen dienen als beleidsdocument, die teveel probeerde om fundamenteel tegengestelde posities te verzoenen en bijgevolg op twee gedachten bleef hinken.³

De fundamentele tegenstelling die het internationale milieu-politieke landschap verdeelt is de vraag of UNEP al dan niet moet worden omgevormd tot een Gespecialiseerd Agentschap, gebaseerd op artikelen 57 en 63 van het VN Handvest. Voorstanders

beweren dat een Agentschap meer en makkelijker geld zou kunnen ronselen voor de milieuproblematiek en bovendien politiek en juridisch grotere slagkracht en visibiliteit aan milieuzaken zou kunnen geven. Sceptici zien niet in wat een Gespecialiseerd Agentschap meer zou kunnen doen dan UNEP vandaag, financieel, politiek noch juridisch.

Traditioneel is vooral de EU een groot voorstander van de hervorming, waarbij vooral Frankrijk en Duitsland de belangrijkste trekkers zijn. Al even traditioneel is de VS uitgesproken tegenstander tegen elke institutionele hervorming die potentieel veel geld kost en geen garanties geeft op een positief resultaat. De ontwikkelingslanden zijn verdeeld: Kenia en een groep voornamelijk Afrikaanse landen steunen de roep om een Agentschap (kwatongen beweren om opportunistische redenen: een Agentschap zou het gastland meer prestige opleveren dan een Programma), de BRICS zijn tegenstanders. Brazilië heeft zelfs zijn eigen tegenvoorstel gelanceerd door op te roepen een zgn. Paraplu-organisatie voor Duurzame Ontwikkeling (*Umbrella Organisation for Sustainable Development*) op te richten. Wat dat dan weer precies inhoudt is ook de Brazilianen zelf niet geheel duidelijk.

Het moge duidelijk zijn dat er een aantal fundamentele tegenstellingen zitten in de antwoorden op de vragen "Wat verwachten we van onze internationale milieuoorganisaties?", "Wat moeten ze minimaal en mogen ze maximaal doen?", en vooral "Waar willen we met het internationaal milieubeleid naartoe?". De Rio+20 conferentie vormde het formele eindpunt van al die onderhandelingsprocessen en er werd uitgekeken naar de resultaten - deze zouden immers een duidelijk antwoord op de bovenstaande vragen moeten formuleren en de bakens uitzetten voor de toekomst van UNEP en, breder, van de weg die de landen met het internationale milieubeleid op willen.

Voorstellen en resultaten

In de *Zero-draft*, de eerste versie van de onderhandelingstekst voor Rio+20, stond in paragraaf 51 dat



UNEP zou versterkt worden door universeel lidmaatschap voor zijn beheersraad te installeren en werd opgeroepen tot een stevige uitbreiding van de financiële basis van het Programma. In de alternatieve versie van de tekst (paragraaf 51 alt) stond exact hetzelfde, met dat verschil dat UNEP onder dat scenario zou worden opgewaardeerd tot een Gespecialiseerd Agentschap.

De uiteindelijk aangenomen tekst is terug te vinden in "De toekomst die we willen"⁴, in paragraaf 88:

"[...] we invite the United Nations General Assembly, in its 67th Session, to adopt a Resolution strengthening and upgrading UNEP in the following manner: (a) Establish universal membership in the Governing Council of UNEP, as well as other measures to strengthen its governance as well its responsiveness and accountability to Member States; [...]" (sic)

Er is dus geen sprake van een opwaardering van UNEP tot een Gespecialiseerd Agentschap. Gezien de verdeeldheid aan de vooravond van de conferentie is dat ook geen verrassing. Het was al duidelijk tijdens het Belgrado-proces dat het openstellen van de Beheersraad tot universeel lidmaatschap waarschijnlijk de *middle ground* positie zou worden tussen het maximalistische EU-scenario voor opwaardering tot Gespecialiseerd Agentschap en de minimalistische VS-positie voor geen institutionele hervorming. De vraag is echter wat deze paragraaf en de beslissingen die eruit zullen voortvloeien op de bijeenkomst van de Algemene Vergadering van de VN later dit jaar zullen teweegbrengen.

Beoordeling: impact van de hervormingen

46

In naam van verhoogde politieke slagkracht en legitimiteit hebben de landen geopteerd om het lidmaatschap van de Beheersraad universeel te maken. Om de impact daarvan op de besluitvorming binnen UNEP te duiden, is een zeker achtergrondkennis noodzakelijk over hoe UNEP vandaag zijn beslissingen aanneemt.

De Beheersraad is samengesteld uit 58 roterende lidstaten gekozen uit de Algemene Vergadering, waarbij een regionaal evenwicht wordt nagestreefd. De Beheersraad werkt echter onder het systeem van universele participatie, wat inhoudt dat elk land - dus ook die landen die niet formeel in de Beheersraad zeten - mee kunnen onderhandelen en beslissen. Hun stem heeft m.a.w. evenveel waarde als die van de effectieve leden. Daarnaast is het zo dat beslissingen van de Beheersraad van UNEP, net omdat ze niet door

de voltallige VN zijn aangenomen, niet onmiddellijk rechtskracht krijgen. De op de Beheersraad aangenomen beslissingen worden doorgestuurd naar de Algemene Vergadering van de VN in New York, waar ze eventueel opnieuw onderhandeld kunnen worden en uiteindelijk worden aangenomen. De beslissingen van UNEP ontleen hun juridische waarde dus niet aan de Beheersraad *an sich*, maar aan de bevestiging ervan in een resolutie van de Algemene Vergadering.

Er zijn dus twee takken aan het besluitvormingsproces: de beslissingen van de Beheersraad, *en petit comité*, en de bevestiging ervan in de Algemene Vergadering. Het eerste luik van dat systeem van besluitvorming verandert na Rio+20: elk land, lid van de VN, zal vanaf nu formeel erkend worden als lid van de Beheersraad van UNEP en het systeem van universele participatie wordt vervangen door universeel lidmaatschap. Dit is mijns inziens een louter cosmetische ingreep die duplicatie tot gevolg heeft.

Het verschil tussen universele participatie en universeel lidmaatschap op de effectieve aanneming van beslissingen is me niet duidelijk. Aangezien elk land reeds kan deelnemen aan de deliberaties binnen de Beheersraad verandert er dus in de feiten niets. Hoewel. Het gevolg is in wezen dat het debat bemoeilijkt wordt. De Beheersraad - zoals het bestuursorgaan van elk VN programma - is verantwoordelijk voor het dagelijkse bestuur van UNEP. Waar onderhandelen met 58 landen in het verleden in de Beheersraad reeds tot een aanzienlijke verwatering leidde van veel beslissingen wordt het proces nu verruimd en komen er maar liefst 198 landen in het dagelijkse bestuur van UNEP te zetelen (!). De meerwaarde daarvan voor een snelle en efficiënte besluitvorming ontgaat me volledig. Bovendien wordt op deze manier de democratische controlefunctie van de Algemene Vergadering uitgehold, omdat landen nu in wezen twee maal dezelfde beslissing zullen moeten nemen - eens in Nairobi, en nadien, onder exact dezelfde samenstelling, in New York. Dit is pure duplicatie van werkzaamheden die weinig goeds doen vermoeden over de inhoudelijke kracht van de aangenomen beslissingen - er wordt namelijk niet één, maar twee keer over gedebatteerd in voltallige zitting. Of dit de hervorming is die van UNEP de krachtdadige milieu-instelling zal maken die ongetwijfeld nodig is, is dus bijzonder twijfelachtig.

Conclusie

Na grondige lezing van het in Rio bereikte resultaat kan ik niet anders dan concluderen dat de toekomst die we willen wel heel erg doet denken aan het verleden



dat we al gehad hebben. Alleen meer democratisch en inclusief - of zo iets. Politiek gezien kan het uitgebreide lidmaatschap van de Beheersraad van UNEP misschien leiden tot grotere legitimiteit, maar er zijn meer nadelen dan voordelen verbonden aan deze hervorming. Het debat over verdere hervormingen zal dan ook blijven woeden, want met deze hervorming is op termijn niemand gediend noch tevreden. Op naar de volgende onderhandelingsronde over de toekomst van UNEP!

Noten

- 1 Nils Goeteyn behaalde de diploma's Master in de Rechten, optie nationaal en internationaal publiekrecht (2006) en Master in de gespecialiseerde studies van het Europees Recht (2007) aan de Universiteit Gent. Recent werkte hij zijn doctoraatsonderzoek af onder de titel "Towards a more effective International Environmental Governance", dat focust op de internationale milieubeleidsstructuren en het debat deze doorzichtiger, efficiënter en effectiever te maken.
- 2 Kevin Verbelen en Pieter Leenknecht, "Het VN-Milieuprogramma (UNEP) – Het leven begint op veertig, of nood aan een facelift?", *Wereldbeeld*, 2012, 162 (2), 29-33.
- 3 Nils Goeteyn, "De UNEP Governing Council: in rechte lijn naar Rio+20?", *Wereldbeeld*, 2011, 158 (2), 14-18.
- 4 De tekst (in het Engels) is beschikbaar hier: <http://www.un.org/en/sustainablefuture/>.



Actualiteit

Syrië: “Do something General!”

Jo Coelmont'

Op het ogenblik dat dit artikel wordt geschreven, lijkt de crisis in Syrië af te stevenen naar een zoveelste hoogtepunt. Er wordt gevochten in de hoofdstad Damascus en in Aleppo. Naar welk scenario dit land - na 18 maanden van opstand - evolueert, is nog steeds onduidelijk. Houdt het regime stand? Wordt de dictatuur van een minderheid vervangen door de dictatuur van een relatieve meerderheid? Verbrokkelt het land in etnische enclaves zoals in het voormalig Joegoslavië of ontstaat een nieuw soort Libanon? Of nog: zullen de volksgroepen die aan de oorsprong lagen van de eerste onlusten slagen in hun opzet om te komen tot meer economische vrijheid binnen een pluralistisch Syrië? Deze vragen blijven alsnog open. Misschien is intussen een en ander duidelijk, misschien ook niet. Wat wel vaststaat is dat op dit ogenblik nog geen definitieve lessen kunnen getrokken worden over de wijze waarop de internationale gemeenschap dit zeer bloedig conflict aanpakt. Het is dan ook met enige terughoudendheid dat ik ben ingegaan op de vraag om net nu een bijdrage te leveren over Syrië. Ik zal me dan ook beperken tot enkele beschouwingen van politiek-militaire aard.

Zin en onzin van een militaire interventie

48

“Do something General!”. Deze oproep kreeg de Belgische generaal Briquemont toen hij in de beginfase van de crisis in Joegoslavië aan het hoofd stond van een VN troepenmacht met een humanitair mandaat. Aan de militairen werd toen gevaagd om iets te doen, omdat het diplomatiek proces was vastgelopen. Wat zich nadien afspeelde is afdoende gekend. Wat geldt voor voormalig Joegoslavië, geldt evengoed voor Syrië.

De voorbije decennia hebben opnieuw duidelijk gemaakt dat een militaire interventie enkel kan fungeren als katalysator – als (en enkel als) een aantal cruciale politieke ingrediënten op het terrein aanwezig zijn, binnen de lokale gemeenschappen en in de bredere regio. Het gewenste politiek objectief- *the political End State*- moet altijd het uitgangspunt zijn om na te gaan of een specifieke militaire interventie al

dan niet zinvol is. De zeer complexe situatie in Syrië en in de regio laat hiervoor bijzonder weinig ruimte.

In de zoektocht naar oplossingen voor deze crisis werd aanvankelijk vaak verwezen naar Bosnië-Herzegovina en Libië. Het is wellicht beter te verwijzen naar Irak 2003. Het ging hier aanvankelijk om een oorlog tegen het militair apparaat van een autoritair regime en vrij vlug nadien tevens om een veralgemeende burgeroorlog, met meer dan vierduizend slachtoffers bij de militairen die door de internationale gemeenschap werden ingezet en meer dan 120 000 doden bij de burgerbevolking. Het is inmiddels duidelijk dat een aantal krachten in Syrië zich bezondigen aan daden van burgeroorlog terwijl anderen bewust hierop inspelen om hun doelstelling te bereiken. Als de internationale gemeenschap tot doel heeft het aantal slachtoffers bij de burgerbevolking minimaal te houden en de stabiliteit in de regio maximaal te vrijwaren, dan worden de lessen uit Irak best niet vergeten.

Daarenboven kan een militaire interventie enkel dan bijdragen tot een duurzame oplossing als zij kan bogen op voldoende legitimiteit en steun vindt bij de publieke opinie, ook op het terrein. En dit brengt ons terug bij de VN en de Veiligheidsraad. De recente gebeurtenissen vereisen inderdaad dat meer doeltreffend wordt opgetreden. Eén van sterke punten van het al-Assad regime is haar militaire macht. Dit regime beïnvloeden of doen kantelen, gebeurt dan ook best via haar zwakke punten, de economie, de precaire steun van diverse bevolkingsgroepen, de politieke steun vanuit de regio. En dit proces is lopende. Of president Bashar al-Assad al dan niet zijn greep op de gebeurtenissen heeft verloren, op onvoorwaardelijke steun van Rusland rekt hij best niet langer. Meer nog, binnen de eigen alawitische gemeenschap ontstaan breuklijnen, ontstaat de vrees dat de eigen toekomst op het spel wordt gezet in een conflict dat meer en meer neigt naar een veralgemeende burgeroorlog. Dit precair maar vitaal proces van een zoektocht naar eigen Syrische oplossingen – dat terecht centraal dient te staan – wordt onmiddellijk afgebroken als een westerse militaire interventie wordt opgezet. Het conflict analyseren door het enge prisma van



WERELDBEELD

een onderdrukte soennitische gemeenschap versus een totalitair regime is de complexiteit negeren en is nefast zo men een veralgemeende burgeroorlog wil vermijden.



Speciale Gezant voor Syrië, Kofi Annan, ontmoette de Syrische President Bashar al-Assad in Damascus op 10 maart 2012 - UN Photo/Reuters/SANA

Zin en onzin van humanitaire corridors, veilige zones en ongewapende militaire waarnemers

De vraag of op militair vlak meer kan gedaan worden in ondersteuning van het politiek zes-puntenplan uitgewerkt door Kofi Annan is nochtans niet totaal irrelevant. Maar dan opnieuw dient gewikt te worden vooraleer te beslissen. De idee om humanitaire corridors of veilige zones in te stellen met militaire bescherming doet terugdenken aan de harde lessen geleerd tijdens de operaties in het voormalig Joegoslavië. Een dergelijk beperkt mandaat voor humanitaire hulp zal niet beletten dat zelfs in de onmiddellijk omgeving van de troepenmacht brutale mensenrechtenschendingen plaatsvinden. De aanwezigheid van buitenlandse troepen schept verwachtingen bij de bevolking die in dit geval niet kunnen worden ingevuld. Pijnlijk voor iedereen, ook voor de uitgestuurde militairen. Na verloop van tijd kan dit enkel leiden tot het afbreken van de opdracht of tot een meer robuuste interventie, evenmin een gewenst scenario op dit ogenblik.

Het inzetten van militaire waarnemers is daarentegen wel aangewezen. Maar dan moeten deze waarnemers hun taak ook daadwerkelijk kunnen uitvoeren. Kofi Annan heeft erop gewezen dat voor een korte periode, op 12 april, net na de aankomst van het eerste contingent MINUS in Syrië, de gevechten aan beide zijde werden stopgezet. Gedurende welgeteld één dag. In de daaropvolgende dagen erodeerde de invloed van de waarnemers vrij vlug, richting het absolute nulpunt. Dit mag ons niet verwonderen.

Dit fenomeen heeft zich ook voorgedaan bij eerdere VN operaties. Van militairen wordt verwacht dat zij doeltreffend optreden. Vandaar de initiële invloed. Maar de strijdende partijen en de lokale bevolking merken zeer vlug dat ongewapende militairen – een *contradictio in terminis* – eenvoudig tot stilstand kunnen worden gebracht, makkelijker dan pakweg ongewapende politie, die dan toch nog over schilden en wapenstukken beschikt. Een samenschooling van “onschuldige” ouderlingen, vrouwen en kinderen volstaat immers.

Om een doeltreffend optreden van militaire waarnemers mogelijk te maken, volstaat het niet om voldoende manschappen uit te sturen. Het is even belangrijk om hun mandaat ernstig te versterken en hun autonomie, hun regionale spreiding, hun mobiliteit en hun toegang tot allerlei inlichtingen te garanderen. Het is niet te verantwoorden dat in Syrië diverse strijdende partijen – zowel regeringstroepen als opstandelingen – vanuit diverse bronnen strategische en tactische inlichtingen verkrijgen om hun krijgsverrichtingen te oriënteren. De VN waarnemers daarentegen worden (werden) zowat doof en blind gehouden, nauwelijks in staat om *post factum* enige relevante vaststellingen te maken. Waarom aan de VN waarnemers geen inlichtingen verstrekken? Inclusief beelden afkomstig van satellieten en andere observatiemiddelen, zoals onbemande (en onbewapende) verkenningsvliegtuigen. Het wellesnietes verhaal van deze strijdende partijen kan enkel op deze wijze beëindigd worden.

Met deze crisis is eens te meer duidelijk geworden dat in VN verband zorgvuldig dient nagegaan te worden in welke **uitzonderlijke** gevallen het zinvol is om ongewapende militaire waarnemers uit te sturen. In regel zouden deze waarnemers een mandaat moeten verkrijgen waarbij geweld kan gebruikt worden, niet enkel voor zelfverdediging, maar tevens voor het uitvoeren van de opdracht. Daarnaast is het vereist dat zij over betere inlichtingen kunnen beschikken dan de strijdende partijen op het terrein. De analogie met *peacekeeping* van de eerste generatie en de huidige benadering zal niemand ontgaan.

Een degelijk krachtig mandaat voor VN waarnemers in Syrië, dat duidelijk onder hoofdstuk VII van het VN charter valt, zal evenwel opnieuw een politieke consensus vergen. In de eerste plaats binnen de Veiligheidsraad. En dan moet er nog de bereidheid zijn bij meerdere landen om de nodige middelen ter beschikking te stellen. Niet in het minst moet er de wil zijn om gevoelige informatie door te spelen. Of dit haalbaar is in een VN kader met Blauwhelmen moet



nog worden uitgemaakt. Andere configuraties, zoals een EU operatie in steun aan de VN waarnemers, kunnen onderzocht worden. Maar het kan niet worden ontkennd dat dergelijke militaire bijdrage, zelfs nu – 18 maanden na de start van de onlusten – wel degelijk past in het raamwerk van de geafficheerde politieke doelstellingen. Dat net nu in Syrië een scenario van afbouw en stopzetting van MINUS wordt uitgewerkt, stemt tot nadenken.



*Speciale Gezant voor Syrië, Kofi Annan, ontmoet Generaal-majoor Robert Mood die een technisch VN team in Syrië leidt
- UN Photo/Fabrice Arlot*

Met een vereenvoudigd verhaal wordt de waarheid eenvoudig onderdrukt

De hoger aangehaalde beschouwingen bevatten weinig revolutionairs en worden door heel wat waarnemers onderschreven. Hoe valt het dan te verklaren dat – voornamelijk in het Westen – zo vaak word gepleit voor een militaire interventie zoals in Libië? Hoe verklaren dat, eveneens in het Westen, er zo weinig reactie is op de afbouw van de waarnemersmissie? Dit stemt tot nadenken.

50

Quid met een militaire interventie? Tot voor kort werd na elk vermeend “Benghazi moment” een hernieuwde oproep gelanceerd om alsnog een robuuste militaire tussenkomst op touw te zetten. Een oproep die hooguit een drietal weken werd aangehouden. Net de tijdsperiode waarna elk CNN effect is uitgewerkt, althans als de politieke wereld erin slaagt om zo lang de andere kant uit te kijken. Deze oproepen voor een krachtig militair optreden zijn evenwel best te verklaren, op voorwaarde dat wordt uitgegaan van een eenvoudig verhaal. Met enerzijds het brutaal optreden van Bashar al-Assad “wat hem totaal onmogelijk zou maken voor zowat de totaliteit van de eigen bevolking” en anderzijds “the Responsibility to Protect”. Vervolgens werd in dit verhaal Rusland (in mindere mate ook China) aangeduid als **de** schuldige voor het

uitblijven van enig reactie vanuit de internationale gemeenschap. Blijkbaar kan een dergelijke “analyse” lang standhouden. Maar uiteindelijk heeft de realiteit haar rechten opgeëist toen het voor eenieder duidelijk werd dat geen enkele mogendheid – noch de VS, noch enig Europees of Arabisch land – de politieke wil en, of de militaire middelen heeft om een militaire interventie op te zetten tegen het leger en de veiligheidsdiensten van het al-Assad regime. Onderzoekers en journalisten die de complexiteit niet schuwen, kregen vanaf dan meer gehoor.

Elk gewelddadig conflict gaat gepaard met een propaganda oorlog. Dat in het Westen – met een vrije pers en heel wat expertise en technologie om informatie te vergaren – een vrij groot deel van de publieke opinie en zelfs een aantal politici in dit conflict alsnog misleid werden en worden door vrij doorzichtige propaganda, stemt tot nadenken.

Quid met de waarnemers? Toen duidelijk bleek dat een militaire interventie zoals in Libië zou uitblijven en dat de invloed van Rusland al bij al beperkt is, hebben landen zoals Saoedi-Arabië en Qatar de opportuniteit gegrepen om dan maar zelf, buiten het VN kader, alsnog een militaire optie te introduceren in het conflict, via wapenleveringen aan het Vrije Syrische Leger. De logistieke steun vanwege Turkije en het oogluikend toezien (en de controle) van andere landen is afdoende gekend. Ook hier blijft een reactie van “de internationale gemeenschap” uit. Enkel Rusland verwoordt gemodereerd enige kritiek. Het verdere verloop van deze crisis zal aantonen of met deze “tussenoplossing”, buiten enig VN kader, de weg van het minste kwaad wordt gevolgd. Evenwel, in een dergelijk scenario is elke militaire waarnemersmissie niet alleen zinloos, maar tevens ongewenst voor alle rechtstreekse en onrechtstreekse betrokkenen. Bovendien druist dit in tegen meerdere essentiële punten van het vredesplan vooropgezet door Kofi Annan. Het stemt tot nadenken.

En de Europese Unie?

Binnen de EU hebben enkele ministers van buitenlandse zaken wel degelijk een specifiek standpunt ingenomen. Een consensus over een eenduidige strategie, inclusief het militaire luik, werd evenwel nog niet bereikt. Op het niveau van de staatshoofden en regeringsleiders werd nog steeds geen volwaardig debat opgestart en blijven concrete richtlijnen voor een gezamenlijk optreden van de lidstaten en de instellingen van de EU dan ook uit. Net als bij zoveel vorige crisissen. Over sancties werd wel een akkoord bereikt. Uiteraard



WERELDBEELD

is de invloed hiervan beperkt en wordt de volledige weerslag enkel op termijn manifest. Dit neemt niet weg dat de sancties uitgevaardigd door de EU best bestempeld worden als zeer gerechtvaardigd en zelfs als effectief. Maar hiermee staan we nog ver van een “alomvattende benadering”, het adagio van de EU!

Aldus is er een vacuüm ontstaan. Zoals hoger gemeld kan een duurzame oplossing enkel worden uitgewerkt als zowel de lokale gemeenschap als de bredere regio hierbij worden betrokken. Men kan begrip opbrengen voor het standpunt van de VS als zij Iran, vanwege andere geschilpunten, niet kunnen aanvaarden als volwaardige gesprekspartner aan de tafel. Men kan ook begrip opbrengen voor Kofi Annan die er een andere zienswijze op nahoudt. Maar welk begrip opbrengen voor de Hoge Vertegenwoordiger van de EU, Catherine Ashton, die zich “by default” schaart achter het VS standpunt? Het stemt tot nadenken. Het is wellicht de hoogste tijd dat binnen de Unie een volwaardige Europese Veiligheidsstrategie wordt uitgewerkt met hierin een even volwaardige plaats voor de VN.

Tot slot, wat met de VN?

“Failed utterly”. Deze woorden gebruikte Susan Rice, VS ambassadeur bij de VN onlangs om het optreden van de VN in deze crisis te kapitelen. Ook dit stemt tot nadenken. Tenslotte was en is de VN de **enige** internationale organisatie die er in gelaagd is om een “gewenste politiek oplossing” te definiëren, aangevuld met een algemeen politiek plan. Hoe moeilijk ook, Kofi Annan is er vervolgens in geslaagd om de dialoog open te houden met al de betrokken actoren. Helaas veranderde intussen het scenario op het terrein dermate, dat zijn vredesplan totaal werd ondermijnd. Het resultaat, een Kofi Annan die geen andere uitweg ziet dan het neerleggen van zijn mandaat, is verre van ideaal. We leven dan ook niet in een ideale wereld. Wanneer het ogenblik is aangebroken om de definitieve lessen te trekken uit deze crisis in Syrië, belet niets hiervan gebruik te maken om de VN en haar actiemiddelen te versterken. Ik hoop het alvast. Maar hoop is nog geen strategie.

Noten

- 1 Jo Coelmont is Brigadegeneraal b.d., verbonden aan het Egmont Instituut en het Koninklijk Hoger Instituut voor Defensie. Hij is ook voormalig permanent militair vertegenwoordiger bij de EU.
-



In memoriam

Paul Morren

Neri Sybesma-Knol'

Met grote droefheid melden we het heengaan van Dhr. Paul Morren, erevoorzitter en medeoprichter van de Vlaamse 'Vereniging voor de Verenigde Naties' in 1976.

Paul Morren was een zeer actief en gedreven man, die veel betekende voor onze Vereniging. Omwille van zijn achtergrond als Inspecteur Geschiedenis zette hij zich bovenal in om het belang van internationale bewustwording te benadrukken in het onderwijs. Zijn bijdrage aan talloze pedagogische dossiers en studiedagen kennen nog steeds hun effect en blijven relevant.

Zijn rol in de VVN zal niet licht vergeten worden. Hij was een bijzonder waardevolle collega en zijn aanwezigheid zal dan ook erg gemist worden.

Op de uitvaartplechtigheid zei Neri Sybesma-Knol, namens de VVN, het volgende:

Beste Paul,

We zijn hier met velen bij elkaar om afscheid van je te nemen, verbaasd en geschokt. Je was nog met zoveel dingen bezig, had onlangs nog een boek gepubliceerd, je ging voor ons nog een stadswandeling organiseren door je geliefde Antwerpen...

Maar je tijd was om.

En nu denken we samen terug aan wat je voor ons betekende, en danken we je daarvoor.

Een brede waaier van belangstelling

Paul Morren was een intellectueel met een heel brede belangstelling; als je de lijst van zijn publicaties zelfs maar vluchtig overloopt valt de verscheidenheid aan onderwerpen op die hij onderzocht en waarover hij nadacht en schreef en sprak. Over de kruistochten,

maar ook over de Verenigde Naties in al hun facetten, over Herzl en het Zionisme, over Copernicus en de astronomie, over slavernij, over migratie door de eeuwen heen, over de betekenis van de Ruimtevaart in onze tijd...

Maar het allerbelangrijkste waren voor hem de Rechten van de Mens, die hij een "tijdloze bekommernis" noemde. Voor zijn gedreven werk op het gebied van de opvoeding over en de kennis van de vele facetten van de mensenrechten werd hem dan ook, zeer terecht, in 1979 de 'Internationale UNESCO-prijs voor het Onderwijs in de Rechten van de Mens' toegekend.

Paul was dus van nature al heel vroeg geïnteresseerd in de internationale problematiek en in de manier waarop die in België, in Vlaanderen, werd beleefd. Toen ik in 1974 aan het werk ging bij het Centrum voor UNO-recht van de VUB, zei mijn baas, professor Frans de Pauw: die Paul Morren moet je in de gaten houden. Hij is de allereerste in België die in het Nederlands over de Verenigde Naties heeft geschreven.

En inderdaad, al van 1960 dateert zijn boek over de UNESCO, en in 1961 schreef hij er een over de Wereld Gezondheidsorganisatie. Verhelderende commentaren op het werk van die organisaties, altijd samen mét de constitutionele teksten, in het Nederlands! Jarenlang was hij ook hoofdredacteur van de UNESCO-Koerier, de Nederlandse versie van het officiële tijdschrift van de organisatie.

De VVN

Niet verwonderlijk dan ook dat hij belangstelling had voor de Belgische Vereniging voor de Verenigde Naties, en voor wat daar in de jaren zestig en zeventig gebeurde.

Niet verwonderlijk ook dat hij sympathie had voor de initiatieven van de toenmalige voorzitter, de betreurde Jef Van Bilsen, die er een meer eigentijdse, op de derde wereld gerichte, desnoods Vlaamse, Vereniging van wilde maken. Sommigen onder ons hier vandaag



WERELDBEELD

herinneren zich nog de historische bijeenkomst, in de Handelsbeurs in Antwerpen, waar die Vereniging voor de Verenigde Naties, onze VVN, werd opgericht. Paul was er de drijvende kracht. Daar was hij ook trots op: bracht het geregeld ter sprake: ik ben de 'mede oprichter'!

Voorzitter wilde hij niet worden, dat liet hij aan anderen over: aan Jef Van Bilsen, aan Paul Ghijsels, aan Eugène de Facq, aan Dirk Drijbooms, aan mij... Maar hij hield wel altijd een waakzaam oogje in het zeil. Keek over onze schouders mee, bleef een steeds actieve ondervoorzitter...

En toen de VVN in crisis geraakte nadat een nieuw-verkozen voorzitter zijn taak niet op wenste te nemen en na drie maanden naar het buitenland vertrok: toen was hij daar, een rots in de branding. Nam met vaste hand de leiding, zocht en vond een medewerkster secretaris/penningmeester in zijn straat (Marie-Jeanne Boehringer, ze is nog altijd in ons bestuur!) en leidde de Vereniging terug naar rustiger water.

Maar ook daarna bleef hij onvermoeibaar bezig: nam de leiding van een werkgroep 'publicaties', organiseerde panelgesprekken tijdens de boekenweek, nam het initiatief voor allerhande activiteiten.

Het twintigjarig bestaan van de VVN, in 1996, organiseerde hij eigenhandig, in Antwerpen. Een colloquium met sprekers op top niveau (we vierden ook het dertigjarig bestaan van het Internationaal Gerechtshof, en van UNESCO), een receptie op 't 'Schoon Verdiep, een diner met speeches. Onvergetelijk.

De leraar

Maar als voorzitter van de Werkgroep Onderwijs zal Paul ons het meest bijblijven. In zijn boek over de UNESCO schreef hij al:

"Hoewel niet uitsluitend, dan toch in de eerste plaats richt ik me immers tot de jongeren en tot de jeugdorganisaties. Mocht ik erin slagen vooral bij hen een beter begrip van en belangstelling voor de UNESCO op te wekken!"

Als onderwijsman was hij een natuurtalent. Ter gelegenheid van al die studiedagen waar hij, vanzelfsprekend, de 'historische inleiding' verzorgde bleek steeds weer: Paul kon het geweldig uitleggen: duidelijk, helder, en in prachtig Nederlands. En altijd met een uitgeschreven tekst. Soms wel wat lang, voor een inleiding... En hij vond het niet leuk als hij dan

door de voorzitter van dienst werd aangemaand met een "Wilt u afronden, mijnheer Morren?"

Hij was ook niet altijd gelukkig met mijn 'eindredactie' van zijn teksten en is wel eens heel boos op me geweest. Maar de beste vrienden zijn we altijd gebleven. Zoals Theo van Boven, de grote mensenrechten-man, eens opmerkte bij een bezoek aan de VVN: "Jullie zijn echt vrienden van elkaar!" En dat waren we ook.

De vredesgedachte

Drie jaar geleden, 2009 was het internationaal jaar van de Sterrenkunde, schreef hij een boek over Copernicus. Het werd voorgesteld in het Planetarium van Brussel, en later verzorgde hij daar ook weer de inleiding bij een studiedag voor jongeren over de ruimtevaart. In de brochure die de VVN daarvoor publiceerde schreef hij, bijna als een hartenkreet:

"De kleine mens die we toch met zijn allen zijn geeft zich rekenschap van de grootsheid van de exploratie van de Ruimte als nieuwe veroveringstocht, en als uiting van zijn durf en vernuft. Hij beseft, allicht meer dan ooit tevoren, de mini-gestalte van de planeet Aarde in de onmetelijkheid van het heelal.

Zou hij dan ook niet de onzin inzien van de conflicten binnen die minuscule wereld?

Zou hij dan niet vurig hopen dat de ruimtevaart, ingezet in een sfeer van 'Koude Oorlog', voortaan alleen maar vredelievende doeleinden zou beogen en nieuwe mogelijkheden ter beschikking zou stellen voor de ontwikkeling van de planeet?

Zou hij dan ook niet meer dan voorheen de waarde erkennen van de Verenigde Naties als het niet volmaakte maar toch onmisbare instrument voor het verwezenlijken van vrede en vooruitgang in een wereld die huilt om samenwerking en verstandhouding?"

We zouden wensen dat er meer mensen waren zoals jij, Paul.

De wereld zou een betere wereld zijn.

Dank voor alles.

Noten

- 1 Prof. Em. Neri Sybesma-Knol is ere-voorzitter van de VVN.
-



Nieuws in het kort

Met bijdragen van Cedric Ryngaert, Marco Benatar en Francis Baert

Nieuws van de internationale straftribunalen

Cedric Ryngaert

Internationaal Strafhof

Op 15 juni 2012 werd Fatou Bensouda ingezworen als hoofdaanklager van het Strafhof. Bensouda, die voorheen vice-aanklager was, werd in 2011 verkozen voor een termijn van negen jaar. Ze volgt Luis Moreno Ocampo op.

Op 24 juli 2012 overhandigde de Malinese minister van Justitie een brief aan de aanklager van het Strafhof waarin Mali de situatie in Mali sinds januari 2012 naar het Hof verwees, en de aanklager verzocht na te gaan of één of meerdere personen gedagvaard zouden moeten worden voor internationale misdaden. De situatie heeft betrekking op de burgeroorlog in Mali, waarbij rebellen beschuldigd worden van oorlogsmisdaden, onder meer moorden op burgers, verkrachtingen, het inzetten van kindsoldaten en de vernietiging van moslimschrijnen in de stad Timboektoe. Mali verwees de situatie naar het Strafhof omdat het zelf niet bereid noch in staat is de daders te berechten.

De door het Strafhof gedagvaarde Congolese krijgsheer Bosco Ntaganda blijft intussen *on the run*. Ntaganda werd een tijd beschermd door Congo nadat hij toetrad tot het Congolese regeringsleger, maar hij deserteerde in april 2012. De Congolese president Kabila riep vervolgens op hem te arresteren. Het Strafhof vaardigde op 13 juli 2012 een nieuw aanhoudingsbevel uit tegen Ntaganda waarin hij wordt beschuldigd van misdaden tegen de mensheid (moord, verkrachting, seksuele slavernij, vervolging). Dezelfde dag vaardigde het Hof ook een aanhoudingsbevel uit tegen Sylvestre Mudacumura, een Rwandeese die wordt beschuldigd van oorlogsmisdaden begaan in de Oost-Congolese regio Kivu. Eerder, op 31 mei 2012, had het Hof dit nog geweigerd omdat het verzoek van de aanklager niet specifiek genoeg was.

Op 10 juli 2012 veroordeelde het Hof voor het eerst in zijn geschiedenis een beschuldigde (het Hof begon zijn werkzaamheden in juli 2002): Thomas Lubanga, die op

14 maart 2012 schuldig was bevonden aan het inzetten van kindsoldaten in het conflict in het Oost-Congolese Ituri, kreeg 14 jaar. De voorzitter van het Hof rechtvaardigde de straf door te verwijzen naar de schade die werd veroorzaakt aan de kinderen en hun families. Hij stelde echter dat het Hof in aanmerking had genomen dat hij goed had meegewerkt met het Hof. Eén rechter was het niet eens met de beslissing en was van oordeel dat een langere gevangenisstraf op zijn plaats was gezien de strenge straffen en het seksuele geweld ondergaan door de slachtoffers van de misdaden.

Vier stafleden van het Strafhof die sinds 7 juni 2012 in de Libische stad Zintan werden vastgehouden, konden het land op 2 juli 2012 veilig verlaten. Libië beschuldigde hen ervan gecodeerde documenten aan Saif Al-Kadhafi overhandigd te hebben. Een Australische diplomatieke interventie zorgde ervoor dat de vier werden vrijgelaten zonder gezichtsverlies voor de Libische autoriteiten. Libië wil Kadhafi – tegen wie een aanhoudingsmandaat van het Strafhof loopt – zelf berechten en heeft daarom de ontvankelijkheid van de zaak voor het Hof aangekaart.

Op 9 mei 2012 ratificeerde Liechtenstein als eerste staat de amendementen van het Statuut van Rome over de misdaad van agressie. De ambassadeur van Liechtenstein was tussen 2003 en 2009 de voorzitter van de speciale werkgroep over de misdaad van agressie, voorzitter van de Vergadering van staten partij bij het Statuut en voorzitter van de herzieningsconferentie in Kampala (2010) waar de amendementen werden aangenomen. De misdaad van agressie was opgenomen in het Statuut in 1998, maar pas in 2010 bereikten de staten partij bij het Statuut een akkoord over de definitie van agressie en de voorwaarden voor de uitoefening van rechtsmacht door het Hof. Het Hof zal pas rechtsmacht kunnen uitoefenen zodra 30 staten de amendementen hebben geratificeerd en nadat de Vergadering van de staten groen licht geeft.

Joegoslavië-tribunaal (ICTY)

Op 28 juni 2012 veroordeelde het ICTY Vojislav Seselj wegens belediging van de rechtbank tot een gevangenisstraf van twee jaar. Seselj, de leider van de Servische Radicale Partij, wordt beschuldigd van



oorlogsmisdaden en misdaden tegen de mensheid begaan tussen 1991 en 1994 in Bosnië, Kroatië en Servië. Hij had geweigerd vertrouwelijke informatie van zijn website te verwijderen, ondanks een bevel van de rechtbank.

Op 16 mei 2012 begon het bevel tegen de voormalige Bosnisch-Servische legercommandant Ratko Mladic. In het kader van het proces tegen Radovan Karadzic bezocht een delegatie van het Hof gedurende vijf dagen plaatsen in en rond de Bosnische stad Srebrenica, waar in 1995 8000 Bosnische moslims het leven lieten.

Rwanda-tribunaal (ICTR)

De VN Secretaris-generaal benoemde op 18 juli 2012 het administratieve hoofd van het ICTR ('Registrar'), Adama Dieng (Senegal), tot zijn speciale adviseur voor genocidepreventie. Hij vervangt de Soedanees Francis Deng.

Op 28 juni 2012 verwees het ICTR de achtste en laatste zaak naar Rwanda voor berechting. Zes van de overdrachten hebben betrekking op personen die nog steeds niet zijn aangehouden. Tot juni 2011 weigerde het ICTR zaken naar Rwanda te verwijzen in het kader van zijn voltooiingsstrategie, omwille van een bezorgdheid over de kwaliteit van de Rwandese procedures. In de laatste zaak drukte de verwijzingskamer zijn hoop uit dat Rwanda de gemaakte beloftes zal nakomen.

Speciaal Hof voor Sierra Leone

Op 30 mei 2012 veroordeelde het Hof de voormalige Liberiaanse president Charles Taylor tot 50 jaar gevangenisstraf wegens het plannen en steunen van misdaden begaan door rebellengroepen tijdens de burgeroorlog in Sierra Leone. De rechtbank nam het Taylor met name kwalijk dat hij zijn positie had misbruikt als president en als lid van een ECOWAS-comité waarvan de internationale gemeenschap dacht dat het vrede zou brengen in Sierra Leone, en dat hij het conflict had uitgebuit voor zijn eigen financieel gewin.

De zaak Hissène Habré: België v. Senegal

Marco Benatar

Op 20 juli 2012, deed het Internationaal Gerechtshof (IGH) uitspraak in de zaak België v. Senegal. Het geschil

betroef de vervolging van gewezen Tsjadische dictator Hissène Habré, onder wiens bewind in de jaren 80 duizenden mensen gemarteld en, of vermoord werden om politieke redenen. Na uit zijn land te zijn verdreven, zocht Habré toevlucht in Dakar, waar hij sinds geruime tijd in ballingschap vertoeft. In 2000-2001 ontving België verschillende klachten van slachtoffers, waarna, volgend op gerechtelijk onderzoek, Brussel aan Senegal de uitlevering verzocht van de Tsjadische ex-president. Het bleek een maat voor niets, reden waarom België het geschil aanhangig maakte voor het IGH.

België stelde dat Senegal haar verplichtingen voortvloeiend uit het VN-Folteringsverdrag, die beide landen geratificeerd hebben, geschonden heeft. Den Haag bleek de argumenten van de Belgische pleiters genegen te zijn. Het Hof besliste dat de lakse houding van de Senegalese autoriteiten niet te verzoenen viel met haar verdragsrechtelijke verplichtingen, onder meer de plicht om onmiddellijk een preliminair onderzoek in te stellen en Habré voor de bevoegde instantie te brengen met oog op de vervolging. Senegal riep onder andere als verweer in de belangrijke financiële implicaties (laten overbrengen van getuigen, bewijsvergaring, enz.) die gepaard gaan met een dergelijk proces. Dit argument wist de rechters niet te overtuigen en doet bijgevolg geen afbreuk aan voornoemde verplichtingen. Bovendien had Dakar tegen november 2010 steun gekregen van internationale donoren ter waarde van 8.6 miljoen € waarvan 1 miljoen € door België geschonken). De slotsom: Senegal dient "onverwijld" Habré te vervolgen of uit te leveren. In de context van de zaak dient vermeld te worden dat de nieuwe president van Senegal heeft bevestigd dat de zaak kan plaatsvinden in zijn land en dat Brussel justitiële samenwerking en verdere financiering van het proces heeft aangeboden.



De beslissing van het IGH in de zaak België v. Senegal werd voorgelezen in de Japanse Zaal van het Vredespaleis op 20 juli 2012 - UN Photo/ICJ-CIJ/Frank van Beek



De beslissing werd door de Belgische federale regering, bij monde van de ministers van Buitenlandse Zaken en Justitie, warm onthaald als een "principearrest". Dat kan moeilijk ontkend worden. Het Hof erkent voor het eerst in zijn geschiedenis dat een partij, hier België, belang heeft om in rechte te treden op basis van een *erga omnes* verplichting. Zo doende aanvaardt het Hof dat alle partijen bij het VN-Folteringverdrag een juridisch belang hebben bij de naleving ervan, zonder te moeten aantonen dat ze zelf schade hebben opgelopen. Toch zijn de rechters niet vrijgesteld van alle kritiek. België grondde haar vordering eveneens op het internationaal gewoonterecht, namelijk een algemeen geldende verplichting tot vervolging of uitlevering voor bepaalde misdaden buiten het kader van voormelde conventie, maar deze mogelijkheid werd door de overgrote meerderheid van de rechters van de kaart geveegd. Niettemin, bezorgt het IGH niet alleen ons land, maar ook de internationale gemeenschap een extra juridisch wapen in de strijd tegen de straffeloosheid.

Onderzoek heropend naar dood Dag Hammarskjöld

Francis Baert

Een internationale commissie werd deze zomer opgericht om de dood van de tweede Secretaris-generaal van de VN, de Zweed Dag Hammarskjöld, te onderzoeken. Er is een hernieuwde interesse in de omstandigheden van diens dood sinds het verschijnen van het boek in 2011 *Who Killed Hammarskjöld? The UN, the Cold War and White Supremacy in Africa* door Susan Williams. Deze aan het Instituut voor Commonwealth Studies van de Universiteit van London verbonden onderzoekster, schreef een zeer intrigerende studie waarin ze tot de conclusie komt dat Hammarskjöld's dood een politieke moord was. Ondanks verschillende onderzoeken blijft nog steeds een waas van intrige hangen over zijn dood. Volgens de officiële versie kwam hij om het leven in een vliegtuigcrash in Ndola, Zuid-Rhodesië, het huidige Zambia, in de nacht van 17-18 januari 1961. Officieel onderzoek uit die tijd hield het bij een menselijke fout van de piloten als oorzaak voor de crash.

Zonder de spreekwoordelijke 'smoking gun' te leveren, bevat het boek van Williams voldoende elementen om de zaak opnieuw te bekijken. Naast het onderzoek van Williams berichtte de Britse krant *The Guardian* in 2011 ook over de zaak en kwam toen eveneens met elementen aan die een nieuw licht werpen op de zaak. Volgens Williams werd het vliegtuig neergehaald door

huurlingen. Deels lijkt de informatie uit het boek zo uit een spionageroman van Graham Greene te komen, maar de onderzoekster baseert zich op gedegen historisch onderzoek. Ze werkte verschillende jaren aan dit boek, ze consulteerde mensen in Zambia, vele archieven en bibliotheken en ze sprak met forensische, ballistische en medische experts. Cruciaal is ondermeer het gebruik van de persoonlijke archieven van Sir Roy Welensky, Eerste Minister van de Centraal-Afrikaanse Federatie (bestaande uit Noord- en Zuid Rhodesië en Nyasaland) tussen 1957 en 1963. Deze archieven bevinden zich aan de Universiteit van Oxford en dit geklasseerd materiaal werd voor het eerst door een onderzoeker geconsulteerd. Zo zou het lichaam van Hammarskjöld een schotwonde bevatten en worden bewijzen aangehaald dat een tweede vliegtuigje het vliegtuig van de Secretaris-generaal neerhaalde.



Dag Hammarskjöld, de tweede Secretaris-generaal van de VN, in 1953 – UN Photo # 57725

Voldoende reden dus om een commissie op te richten onder het voorzitterschap van David Lea, Brits *Labour* politicus. Andere leden van de commissie zijn ondermeer de internationaal bekende Zuid-Afrikaanse rechter Richard Goldstone, de Nederlandse rechter Wilhelmina Thomassen en voormalig Zweeds diplomaat en Onder-Secretaris-generaal van de VN voor Juridische Zaken, Hans Correll. Het onderzoek heeft echter geen officiële status. De resultaten worden binnen een jaar voorgesteld.



Uw V(V)N-Agenda

door Kirsten Arnauts¹

De VVN-agenda

5 november	Pedagogische studiedag rond Verkeersveiligheid te Antwerpen (inschrijven via www.vvn.be/onderwijs)
29 november – 2 december	VVN Model United Nations te Brugge
13 december	Studiedag kinderrechten in het Vlaams Parlement

De VN-agenda

Om met stip in uw agenda te noteren:²

15 september	Internationale dag van de democratie (A/RES/62/7)
16 september	Internationale dag voor het behoud van de ozonlaag (A/RES/49/114)
21 september	Internationale dag van de vrede (A/RES/36/67 en A/RES/55/282)
27 september	Wereld toerisme dag
27 september	Wereld zeedag (laatste week van september)
28 september	Wereld rabiës dag
29 september	Werelddag van het hart (laatste zaterdag van September)
1 oktober	Wereld habitat dag (A/RES/40/202 A) (eerste maandag van oktober)
1 oktober	Internationale dag voor oudere mensen (A/RES/45/106)
2 oktober	Internationale dag zonder geweld (A/RES/61/271)
5 oktober	Werelddag van de leerkracht
9 oktober	Werelddag van de post
10 oktober	Werelddag voor mentale gezondheid
11 oktober	Internationale dag van het meisje (A/RES/66/170)
11 oktober	Werelddag van het zicht (tweede donderdag van oktober)
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)
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))
27 oktober	Werelddag voor audiovisueel erfgoed
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
12 november	Werelddag van de longontsteking
14 november	Wereld diabetes dag (A/RES/61/225)
15 november	Werelddag van de filosofie (derde donderdag van november)
16 november	Internationale dag van de tolerantie (A/RES/51/95)
16 november	Werelddag van de chronische obstructieve longziekte
17 november	Werelddag ter herinnering van verkeersslachtoffers (A/RES/60/5) (derde zondag van november)



20 november	Universele dag van de kinderen
20 november	Afrika industrializatedag (A/RES/44/237)
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)
9 december	Internationale anti-corruptiedag (A/RES/58/4)
10 december	Dag van de mensenrechten (A/RES/423 (V))
11 december	Internationale dag van de bergketen (A/RES/57/245)
18 december	Internationale dag voor migranten (A/RES/55/93)
19 december	VN-dag voor zuid-zuid samenwerking (A/RES/58/220)
20 december	Internationale dag voor menselijke solidariteit (A/RES/60/209)

Enkele belangrijke afspraken op de VN-vergaderagenda³

New York

18 september - december	Algemene Vergadering, 67ste sessie
24 september	High-level meeting van de Algemene vergadering over rechtsregels op nationaal en internationaal niveau
12 november	VN Toezeggingsconferentie voor ontwikkelingsactiviteiten
28 – 30 november	UN-Women, Executive Board, tweede regelmatige sessie
29 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
4 december	Ad hoc comité van de Algemene vergadering voor de aankondiging van vrijwillige bijdragen aan UNRWA
18 december	Staten partij bij de Conventie voor de rechten van het kind, veertiende vergadering

58

Genève

10 – 28 september	Mensenrechtenraad, 21ste sessie
17 – 28 september	Comité voor de rechten van personen met een handicap, achtste sessie
17 september – 5 oktober	Comité voor de rechten van het kind, 61ste sessie
1 – 5 oktober	UNHCR, uitvoerend comité, 63ste sessie
1 – 19 oktober	Comité voor de uitroeiing van discriminatie tegen vrouwen, 53ste sessie
1 – 9 oktober	WIPO, Vergaderingen van de Lidstaten
15 oktober – 2 november	Mensenrechtencomité, 106ste sessie



WERELDBEELD

29 oktober – 23 november	Comité tegen marteling, 49ste sessie
1 – 16 november	ILO, regerend orgaan en haar comités, 316de sessie
5 – 9 november	Comité voor verplichte verdwijningen, derde sessie
12 – 16 november	UNCTAD, Commissie voor handel en ontwikkeling, vierde sessie
12 – 30 november	Comité voor economische, sociale en culturele rechten, 49ste sessie
15 – 16 november	Staten partij bij de Conventie voor de verboden of beperkingen op het gebruik van bepaalde conventionele wapens die kunnen beschouwd worden als buitensporig kwetsend of die willekeurige effecten hebben, jaarlijkse vergadering
26 – 30 november	UNCTAD, Commissie voor investering, onderneming en ontwikkeling, vierde sessie
27 – 28 november	Mensenrechtenraad, Forum voor minderhedenkwetsies, vijfde sessie
4 – 5 december	Mensenrechtenraad, Forum voor zaken en mensenrechten
10 – 14 december	Ontmoeting van de Staten partij bij de Conventie voor het verbod op de ontwikkeling, productie en opslag van bacteriologische (biologische) en toxische wapens en hun verwoesting

Wenen

17 – 21 september	IAEA, Algemene Vergadering, 56ste sessie
15 – 19 oktober	Conferentie van de partijen bij de VN Conventie tegen transnationale georganiseerde misdaad, zesde sessie
22 – 24 oktober	Veelomvattende Nucleair Testban Verdragsorganisatie, voorbereidende commissie, 39ste sessie
30 oktober – 16 november	Internationale drugs controleraad, 105de sessie
20 – 22 november	UNIDO, Industriële ontwikkelingsraad, 40ste sessie
7 december	Commissie voor misdaadpreventie en strafrecht, opnieuw bijeengeroepen 21ste sessie
7 december	Commissie voor verdovende drugs, opnieuw bijeengeroepen 55ste sessie

59

Elders

11 – 14 september	Oslo – Staten partij bij de Conventie over clusterprojectie, derde vergadering
17 september – 5 oktober	Montreal – ICAO comité, 197ste sessie
26 september	Nairobi – UNEP Comité van permanente vertegenwoordigers, 120ste vergadering
September/oktober	Parijs – UNESCO, Igemene Conferentie
12 – 14 oktober	Washington D.C. – Bestuursraad van de Wereldbank Groep en het Internationaal Monetair Fonds
24 oktober	Nairobi – Comité van de permanente vertegenwoordigers bij UN-Habitat, 64ste vergadering



29 oktober – 16 november	Montreal – ICAO Raad, 197ste sessie
5 – 9 november	Londen – IMO Raad, 109de sessie
26 november – 7 december	Doha – UNFCCC, Conferentie van de Staten partij bij de Conventie, 18de sessie, en vergaderingen van de subsidiaire organen
26 – 30 november	Den Haag – Conferentie van de Staten partij bij de Conventie voor het verbod op chemische wapens, 17de sessie
26 – 30 november	Rome – FAO Raad, 145ste sessie
3 – 7 december	Locatie te bepalen – Staten partij bij de Conventie voor het verbod op het gebruik, opslag, productie en verplaatsing van antipersoonsmijnen en hun verwoesting, 12de sessie
December	Tokio – UNU Raad, 59ste sessie
13 december	Nairobi – UNEP Comité van de permanente vertegenwoordigers, 121ste vergadering
19 december	Nairobi – Comité van de permanente vertegenwoordigers bij UN-Habitat, 47ste vergadering

Noten

- 1 Hoofdredacteur van Wereldbeeld en Algemeen Secretaris van de VVN.
 - 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>.
-

