

DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES
HET RAPPORT ANNAN NADER BESCHOUWD

No. 41, Mei 2005

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Mr. F. Korthals Altes
Vice-voorzitter Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen

Leden Dhr. A.L. ter Beek
Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh
Mw. drs. A.C. van Es
Prof. dr. W.J.M. van Genugten
Dr. B. Knapen
Drs. H. Kruijssen
Prof. dr. A. de Ruijter
Mw. mr. E.M.A. Schmitz
Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart

Secretaris Mr. P.J.A.M. Peters

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
e-mail aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Leden Commissie Hervormingen van de VN

Voorzitter	Prof. mr. N.J. Schrijver
Leden	Prof. dr. P.R. Baehr Prof. mr. C. Flinterman Prof. dr. mr. B. de Gaay Fortman Mw. mr. B.T. van Ginkel Mr. A.P.R. Jacobovits de Szeged Dr. B. Knapen Lt. gen. b.d. H.W.M. Satter Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart Drs. E.P. Wellenstein
Corresponderend lid	Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen
Secretaris	Drs. T.D.J. Oostenbrink

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I	Inleiding	7
II	Een breed veiligheidsbegrip en een strategie van conflictpreventie	9
	II.1 Preventie	9
	II.2 Responsibility to protect	10
	II.3 Meersporenstrategie bestrijding terrorisme	10
	II.4 Wapenbeheersing	12
	II.5 Betere uitrusting en grotere effectiviteit vredesoperaties	13
	II.6 Geschillenbeslechting en internationale hoven	14
III	Collectieve veiligheid en het gebruik van geweld	16
IV	Institutionele hervormingen	18
	IV.1 Functioneren en samenstelling Veiligheidsraad	18
	IV.2 Instelling Commissie voor Vredesopbouw	19
	IV.3 Raad voor de Rechten van de Mens/Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens	21
	IV.4 Bevoegdheden/staf SGVN	24
	IV.5 Rol van maatschappelijke actoren	25
	IV.6 Coherentie VN-systeem	26
V	Samenvatting	28

Bijlage I	Adviesaanvraag
Bijlage II	Lijst van gebruikte afkortingen
Bijlage III	Reactie AIV op het Sachs-rapport

Woord vooraf

In april 2005 heeft de regering de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) verzocht haar op korte termijn te adviseren over het rapport met voorstellen voor hervorming van de Verenigde Naties (VN) van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties met als titel *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*.¹

Aanleiding voor dit verzoek van de regering om advies vormden de recente, schriftelijke voorstellen over hervormingen van de VN.² Meer in het bijzonder gaat het om het rapport van het 'High Level Panel on Threats, Challenges and Change' (HLP-rapport), het rapport 'Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals' (Sachs-rapport) en de reactie op beide rapporten van de SGVN in zijn rapport 'In Larger Freedom' (Annan-rapport). Het is met name dit laatste rapport dat onderwerp van bespreking zal zijn bij de voorbereiding van de Topontmoeting van wereldleiders, die medio september 2005 zal worden gehouden in New York.

In de adviesaanvraag wordt de AIV verzocht in algemene zin zijn visie te geven op het rapport Annan. Tevens wordt verzocht aandacht te besteden aan een drietal aspecten. Deze zijn:

- Versterking van de rol van de VN als het geëigende forum ter bespreking en behandeling van wereldwijde problemen en daaraan gekoppeld een sterke positie van de SGVN als degene die aandacht vraagt voor dergelijke problemen en de internationale agenda helpt formuleren vanuit de notie van het algemeen belang. Welke aanknopingspunten ziet de AIV in het rapport om dit punt verder te voeren?
- Verbetering van de effectiviteit van de VN-ontwikkelingsinstellingen. In zijn rapport doet de Secretaris-Generaal een aantal aanbevelingen voor de kortere termijn. In de aanvraag wordt ook verwezen naar langere termijnvoornemens, zoals ook verwoord in andere VN-documenten.³ Onder verwijzing naar de voorstellen op dat terrein van de SGVN (in paragraaf 197) van zijn rapport, wordt de AIV om een visie hierop gevraagd.
- De rol van het maatschappelijk middenveld en de particuliere sector om hedendaagse bedreigingen het hoofd te bieden. De SGVN benadrukt het belang van de rol van een actief maatschappelijk middenveld en een dynamische particuliere sector, naast de rol van staten en intergouvernementele organisaties, maar gaat daar nauwelijks nader op in.

Bij de beoordeling van deze vragen verwijst de AIV ook naar het briefadvies dat hij op eigen initiatief heeft opgesteld over het rapport van Sachs. Dit inmiddels vastgestelde briefadvies met als titel 'Reactie op het Sachs-rapport: Hoe halen wij de Millennium Doelen?' behandelt vooral een aantal onderwerpen op het terrein van

1 UN Doc. A/59/2005, 21 maart 2005.

2 Zie bijlage I voor aanvraag, d.d. 19 april 2005.

3 Zie onder meer de recente AVVN-resolutie UN Doc. A/RES/59/250, The Triennial Comprehensive Policy Review of Operational Activities for Development of the United Nations system, 14 maart 2005.

ontwikkeling. Het onderhavige advies zal dan ook slechts in algemene zin op de daarin behandelde materie ingaan. Voorts heeft de AIV momenteel ook nog twee andere adviesaanvragen in behandeling die raakvlakken hebben met of delen van deze problematiek betreffen; meer in het bijzonder gaat het over de positionering van Nederland in de nieuwe EU, NAVO en de VN en over een strategie tegen proliferatie van massavernietigingswapens en de rol van de traditionele ontwapeningsfora. Ook moet worden opgemerkt dat de AIV aan een zeer strak tijdschema is gebonden en derhalve bij deze advisering prioriteiten heeft moeten stellen en niet alle aspecten van de aanvraag heeft kunnen uitwerken.

Dit advies gaat sterk uit van het perspectief van wat van belang is voor een effectieve, hervormde VN ('effectief multilateralisme'). Daarbij is tevens gekeken naar de speciale bijdrage, die Nederland daaraan zou kunnen leveren. Allereerst wordt op hoofdlijnen ingegaan op het belang van bovengenoemde rapporten in het perspectief van eerdere hervormingsvoorstellen (hoofdstuk I). Hoofdstuk II gaat vooral in op het gekozen brede veiligheidsbegrip en de strategie van voorkoming. In hoofdstuk III staat het begrip collectieve veiligheid en het gebruik van geweld centraal en hoofdstuk IV bespreekt een aantal institutionele aspecten van de hervormingsvoorstellen. In hoofdstuk V wordt een samenvatting van de belangrijkste aanbevelingen gegeven.

Het advies is voorbereid in een daartoe ingestelde gecombineerde commissie, die onder leiding stond van prof. mr. N.J. Schrijver (CMR) en die bestond uit leden uit alle geledingen van de AIV. Overige leden waren: Prof. dr. P.R. Baehr (CMR), prof. mr. C. Flinterman (CMR), prof. mr. dr. B. de Gaay Fortman (COS), mw. mr. B.T. van Ginkel (CVV), mr. A.P.R. Jacobovits de Szeged (CVV), dr. B. Knapen (CEI), Lt. Gen. b.d. H.W.M. Satter (CVV), mw. mr. H.M. Verrijn Stuart (AIV/CMR) en drs. E.P. Wellenstein (CVV). De commissie heeft gebruik kunnen maken van de kennis en ervaring van ambtelijke contactpersonen, in het bijzonder mw. mr. K.S. Adhin (DVF/CI). Het secretariaat is gevoerd door drs. T.D.J. Oostenbrink (secretaris CMR) en de stagiaires mw. M.E. van Weelden en mw. A.S. Narain.⁴

De AIV heeft dit advies besproken op 20 mei 2005 en de afhandeling gemandateerd aan de daartoe ingestelde gecombineerde Commissie. Het advies is op 27 mei 2005 definitief vastgesteld.

4 Tijdens de voorbereidingsfase heeft de gecombineerde commissie gebruik kunnen maken van teksten die al in voorbereiding waren bij de secretaris van de commissie die met gelijktijdige advisering bezig is over de positionering van Nederland in de nieuwe EU, NAVO en VN, mw. drs. P.J. Genee.

I Inleiding

In de zestig jaar dat de VN bestaat, is de organisatie doorlopend geconfronteerd met lastige uitdagingen van verschillende aard. Het functioneren van de VN werd in de eerste decennia in belangrijke mate bepaald door het dekolonisatieproces en de Koude Oorlog. Het dekolonisatieproces had onder meer gevolgen voor de samenstelling (meer dan een verdrievoudiging van het aantal lidstaten) van de Algemene Vergadering (AVVN) en het functioneren van de andere VN-organen.⁵ Ten tijde van de Koude Oorlog maakte het veto-recht voortgang in de besluitvorming van de Veiligheidsraad dikwijls praktisch onmogelijk; een patstelling die pas na de val van de Berlijnse Muur kon worden opgeheven. Het einde van de Koude Oorlog gaf de organisatie in de jaren negentig nieuw élan, dat tot uitdrukking kwam in activiteiten op het gebied van vrede en veiligheid, ontwikkeling en mensenrechten. Met name door de aanslagen van 11 september 2001 (en de daarop volgende gewapende acties in Afghanistan en Irak) werd de discussie over de hervorming van de VN weer zeer actueel. Het hervormingsstreven binnen de VN heeft sinds het einde van de Koude Oorlog geleid tot een groot aantal rapporten met verbeteringsvoorstellen.⁶ Het in dit advies door de AIV besproken rapport van de SGVN *In Larger Freedom* is van deze serie rapporten het (voorlopige) sluitstuk en is het meest verstrekkend en veelomvattend.⁷

De tijd lijkt rijp voor een verstrekkende hervorming van de VN en de SGVN doet in zijn rapport een oproep aan de lidstaten de uitdaging te aanvaarden om adequaat te reageren op nieuwe bedreigingen, op straffe van het risico de organisatie uit te hollen als gevolg van toenemende onenigheid tussen staten, die dan zal resulteren in toenemende irrelevantie van de VN. In het rapport, dat hij als één pakket van samenhangende maatregelen heeft gepresenteerd, pleit de SGVN voor gelijkwaardige en noodzakelijke aandacht voor de drie elkaar versterkende hoofddoelen van de organisatie: ontwikkeling, vrede en veiligheid en de rechten van de mens. Hij doet dat aan de hand van vele voorstellen, die hij inhoudelijk in hoge mate heeft gecategoriseerd naar analogie van de beroemde 'Four Freedoms speech' van president Franklin Delano Roosevelt.⁸

5 Slechts éénmaal is de Veiligheidsraad uitgebreid van 11 naar 15 leden. Dat was in 1965 op basis van AVVN-resolutie Res. 1991 A (XVIII). De Economische en Sociale Raad (ECOSOC) is tweemaal uitgebreid: in 1965 van 18 naar 27 leden, in 1973 van 27 naar 54 leden. Nadien zijn alle hervormingspogingen gestrand.

6 Zie onder meer: 'Agenda for Peace' (1992 met een update in 1995); 'Agenda for Development' (1994); 'Agenda for Democratization' (1996); 'Renewing the United Nations, a programme for reform' (1997); het Brahimi-rapport over vredesoperaties (2000); het 'Millennium Report, We the Peoples' (2000); het rapport 'Strengthening the United Nations, an agenda for further change' (2002); het 'High level Report on Threats, Challenges and Change' en het Sachsrapport (beide 2005). Tevens is regelmatig (eigenlijk reeds vanaf de beginjaren) gesproken over hervormingen van de VN, over de Veiligheidsraad (gericht op vergroting van de representativiteit), over de financiering van de VN en het gebrek aan militaire en politioele middelen, die de organisatie ter beschikking staan.

7 Zie voor een omvangrijke publicatie over alle hervormingspogingen: J. Müller (ed.), *Reforming the United Nations: New Initiatives and Past Efforts*. Den Haag, 1997, Vol. I-III; *Reforming the United Nations: the Quiet Revolution*. Den Haag, 2001, Vol. IV.

8 In zijn State of the Union op 6 januari 1941 noemde president Roosevelt 'four freedoms': freedom of speech, freedom of every person to worship God in his own way, freedom from fear and freedom from want for everyone, anywhere in the world.

De hoofdstukken 'freedom from want, freedom from fear en freedom to live in dignity' worden gecomplementeerd met een hoofdstuk institutionele voorstellen voor versterking van de VN. Overigens laat het onvermeld laten van de 'vrijheid van godsdienst' onverlet, dat de wereld waarin wij nu leven behoefte heeft aan toenadering en overeenstemming tussen de belangrijkste religies, een standpunt dat de SGVN impliciet lijkt te delen.⁹

Anno 2005 stelt de combinatie van oude en nieuwe uitdagingen de VN daarom opnieuw voor de vraag hoe de organisatie die in het Handvest (HV) vastgelegde doelstellingen binnen de gewijzigde context op een geloofwaardige manier kan blijven nastreven. Voor de AIV is de vraag of de belangrijkste voorstellen van de SGVN hiertoe een oplossing bieden, uitgangspunt geweest van de advisering. Over de belangrijkste aspecten van de 'vrijwaring van gebrek' heeft de AIV inmiddels, zoals hierboven vermeld, een separaat briefadvies gepubliceerd. Dit briefadvies betreft een reactie op het eerder verschenen rapport van J. Sachs en wordt, volledigheidshalve, integraal als bijlage bij dit advies opgenomen.¹⁰

Op andere punten gaat de AIV nader in en wordt geconcludeerd dat het van belang is te streven naar een hervormde, meer effectieve VN. Om een dergelijk 'effectief multilatera-lisme' te bereiken is het wenselijk de voorstellen van de SGVN een serieuze kans te geven en zoveel mogelijk te steunen. Op hoofdlijnen doet de AIV dat in dit advies dan ook, zij het dat op onderdelen kanttekeningen worden geplaatst en wordt gewezen op alternatieve opties. Deze betreffen met name de kwestie van uitbreiding van de Veiligheidsraad en de in te stellen Commissie voor Vredesopbouw ('Peace Building Commission') en Raad voor de Rechten van de Mens ('Human Rights Council').

9 Zie speech van de SGVN op 7 april 2005, in UN Doc. SG/SM/9808.

10 Zie briefadvies AIV, 'Reactie op het Sachs-rapport: Hoe halen wij de Millennium Doelen?', Den Haag, april 2005, bijlage III bij dit advies.

II Een breed veiligheidsbegrip en een strategie van conflictpreventie

Dit hoofdstuk gaat in op een aantal belangrijke aspecten, die samenhangen met het door de SGVN gehanteerde brede veiligheidsbegrip. In de visie van de SGVN omvat dit brede veiligheidsbegrip, naast de traditionele dreigingen van oorlog tussen staten en binnen staten, ook grensoverschrijdende componenten zoals voortschrijdende proliferatie van verschillende soorten massavernietigingswapens, internationaal terrorisme, ernstige milieuverontreiniging, verspreiding van infectieziektes zoals HIV/AIDS, alsmede armoede, grootschalige schendingen van de mensenrechten en de ontheemden- en vluchtelingenproblematiek. In zijn rapport stelt de SGVN dat al deze bedreigingen van even groot belang zijn en onderling samenhangen.¹¹ Daarom dienen ontwikkeling, mensenrechten, goed bestuur, gezondheid en sociaal-economische en milieuaspecten, in samenhang en gelijkwaardigheid, dan ook een grote rol te spelen in dit brede veiligheidsbeleid. De AIV onderschrijft deze standpuntbepaling van de SGVN, maar merkt wel op dat dit nieuwe, zware eisen stelt aan de taakopvatting en handelingssnelheid van de organen van de VN, met name de Veiligheidsraad, om succesvol te zijn.¹² Vroegtijdig handelend optreden staat daarbij voorop, maar laat onverlet dat ook 'oude' problemen zoals de kwesties Palestina, Kashmir en Korea nog steeds moeten worden opgelost, zoals de SGVN terecht betoogt (zie ook hoofdstuk IV).

II.1 Preventie

In de paragrafen 83 en 84 van zijn rapport vraagt de SGVN expliciet en dringend aandacht voor preventie. Om te voorkomen dat de wereld het toneel blijft van conflicten en terroristische catastrofes is het noodzakelijk vroegtijdig actie te ondernemen; ook in artikel 1.1 van het Handvest wordt het grote belang van preventie al verwoord en het nastreven van deze doelstellingen is derhalve ook een zaak van algemeen belang.¹³ De inzet van militaire middelen moet worden beschouwd als een uiterste redmiddel, maar niet per se pas op het moment van een geweldsexplosie; vroegtijdig krachtig ingrijpen om een dergelijke explosie te voorkomen kan soms geboden zijn. Daarom is de grote nadruk, die de SGVN legt op ontwikkeling en conflictpreventie tussen staten, dan ook logisch.¹⁴ Gevrijwaard zijn van gebrek is één van de wezenlijke doeleinden van de VN. Armoedebestrijding redt niet alleen levens, maar vergroot ook de capaciteit van staten om terrorisme, georganiseerde criminaliteit, proliferatie van massavernietigingswapens en verspreiding van infectieziektes tegen te gaan. Het is de primaire basis voor een goed werkend collectief veiligheidssysteem en dit

11 UN Doc. A/59/2005, paragrafen 76 t/m 86.

12 Zie bijvoorbeeld AIV, 'Nederland en crisisbeheersing: drie actuele aspecten', advies nummer 34, Den Haag, maart 2004; AIV/CAVV, 'Falende staten: een wereldwijde verantwoordelijkheid', advies nummer 35, Den Haag, maart 2004 en AIV, 'Reactie op het Sachs-rapport: Hoe halen wij de Millennium Doelen?', briefadvies, Den Haag, april 2005.

13 Art. 1, lid 1 HV luidt: 'To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace'.

14 Ibid. noot 11 en zie ook AIV/CAVV, 'Humanitaire Interventie', advies nummer 13, Den Haag, april 2000.

kan grote problemen voorkomen; problemen waarvoor anders later weer en vaak tegen hoge kosten oplossingen moeten worden gevonden. De VN en haar gespecialiseerde organisaties hebben in de afgelopen zestig jaar op economisch, sociaal, cultureel en humanitair gebied veel activiteiten ondernomen en vaak indrukwekkende resultaten geboekt; de betekenis daarvan voor de handhaving van de wereldvrede moet niet worden onderschat. Wederopbouw en ontwikkeling zijn uiterst belangrijke factoren waar het gaat om het bereiken van een duurzame verbetering; uiterst lastige terreinen waar de VN tot op heden nog onvoldoende resultaat heeft (kunnen) bereiken. De voorstellen van de SGVN om op het terrein van preventie, wederopbouw en ontwikkeling nieuwe instrumenten te ontwikkelen (zoals de hieronder besproken Commissie voor Vredesopbouw) zouden ook op andere terreinen kunnen worden aangevuld, bijvoorbeeld door samenwerking met regionale organisaties en/of uitgebreide samenwerking op het terrein van politie en justitie.

II.2 Responsibility to protect

De SGVN kiest expliciet voor het concept van 'responsibility to protect' (paragraaf 135 e.v.). Deze door hem gepropageerde collectieve verantwoordelijkheid voor de bescherming van mensen komt vooral voort uit het rapport van de 'International Commission on Intervention and State Sovereignty' uit 2001.¹⁵ Door de invalshoek te kiezen van het belang van de burgers is een nieuwe invulling gegeven aan het soevereiniteitsbeginsel; een invulling waarbij de staat, en meer in het bijzonder de nationale overheid, ervoor moet zorgen dat de bevolking wordt gevrijwaard van grootschalig geweld en schendingen van de rechten van de mens.¹⁶ Het schild van de soevereiniteit mag nooit een vrijbrief zijn de eigen bevolking te onderdrukken en mede daardoor heeft zich op dit terrein een sterke normatieve ontwikkeling voorgedaan, resulterend in een zeer uitgebreid stelsel van mensenrechtenverdragen en verklaringen. Indien een staat niet in staat of bereid is om zijn onderdanen te beschermen, komt de verantwoordelijkheid om te beschermen en zonodig in te grijpen bij de statengemeenschap als geheel te berusten. Anno 2005 kunnen staten elkaar aanspreken en aangesproken worden op hun respect voor de rechten van de mens. Daarmee is de reikwijdte van zaken die 'in wezen' (zie artikel 2, lid 7 HV) geheel onder de nationale soevereiniteit vallen, sinds 1945 geleidelijk aan ingeperkt of gedeeld met andere staten en internationale organisaties. Dit stelt eisen aan de operationele capaciteiten van de VN om op te treden. Mede vanuit die gedachte onderschrijft de AIV dan ook dit door de SGVN aanbevolen uitgangspunt van 'responsibility to protect' als een hoeksteen van collectieve veiligheid.

II.3 Meersporenstrategie bestrijding terrorisme

In zijn rapport besteedt de SGVN uitgebreid aandacht aan de bedreiging die uitgaat van terrorisme voor staten en voor de VN als geheel (met name paragrafen 87-94). De kenmerken van deze nieuwe en acute dreigingen, zoals het functioneren van wereldwijd opererende terroristische netwerken en de dreigende inzet van nucleaire, biologische of

¹⁵ Zie: *The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, International Development Research Centre, Ottawa, Canada, December 2001. Zie: UN Press Release SGVN/SM/8136GA/9596: speech van SGVN Kofi Annan tot de AVVN in 1999, waarin hij deze gedachtegang ook al verwoordt. Zie ook AIV/CAVV, 'Humanitaire Interventie', advies nummer 13, Den Haag, april 2000, hoofdstuk III.1.

¹⁶ Zie ook de nota, 'De rechten van de mens in het buitenlands beleid' van 1979, Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15571, nrs. 1 en 2, woord vooraf. Hierin wordt in wezen dezelfde filosofie al in het voorwoord uiteengezet, met name in de daar geciteerde passage uit het Plakkaat van Verlatinge van 16 juli 1581.

chemische wapens, vereisen nieuwe antwoorden. De SGVN roept dan ook op om in VN-verband te komen tot een samenhangende en alomvattende strategie (paragraaf 88). Naast het voorkomen en bestrijden van terrorisme, met inachtneming van de rechten van de mens, doet de SGVN een oproep op korte termijn overeenstemming te bereiken over een aantal verschillende maatregelen. Hij roept onder meer op te komen tot een eenduidige definitie van terrorisme, een alomvattend multilateraal verdrag tegen terrorisme in het algemeen en inzake nucleair terrorisme in het bijzonder en de instelling van een Speciale Rapporteur inzake terrorisme door de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens.¹⁷ De AIV ondersteunt deze voornemens, maar merkt op dat overeenstemming over sommige van deze punten op korte termijn lastig zal zijn te bereiken. Het instellen van een Speciale Rapporteur is een belangrijke eerste stap. Daarnaast is het van belang overeenstemming te bereiken over een duidelijke definitie van terrorisme. Zolang dat niet lukt, zal het vrijwel ondoenlijk zijn om voor de Top in september over de overige nog openstaande punten in de onderhandelingen over een alomvattend verdrag inzake terrorismebestrijding tot een akkoord te komen.¹⁸ Daartoe behoren de kwestie van 'staatsterrorisme' en de afbakening tussen terrorisme enerzijds en geweld in de context van de legitieme strijd van volken voor zelfbeschikking anderzijds. De AIV onderstreept in dat verband de stellingname van de SGVN dat, wat voor nobele politieke motieven ook in het geding mogen zijn, het weloverwogen en met opzet doden van onschuldige burgers nooit en te nimmer kan worden gerechtvaardigd. Daarnaast bestaan grote verschillen van inzicht over de wijze van bestrijding (alomvattende- of selectieve benadering). De huidige onderhandelingen zitten muurvast en geen van de partijen wil blijkbaar ruimte bieden voor concessies. Juist bij de onderhandelingen over deze terreinen zou Nederland, dat historisch gezien met betrekking tot deze onderwerpen een traditie heeft opgebouwd, een voortrekkersrol kunnen en moeten vervullen.¹⁹ Hier zij ook in herinnering geroepen dat het eerste belangrijke na-oorlogse verdrag tegen een specifieke vorm van terrorisme tijdens een diplomatieke conferentie in Den Haag (1970) werd aangenomen.²⁰ De AIV beveelt aan op dit punt in de onderhandelingen vooral aan te sluiten bij de recente besluitvorming van de Veiligheidsraad en de stellingname van de SGVN waarin hij de door de HLP gepropageerde definitie van terrorisme onderschrijft.²¹

17 De AVN heeft inmiddels, op 13 april 2005, het Verdrag inzake Nucleair Terrorisme aanvaard. De Commissie voor de Rechten van de Mens heeft op 21 april 2005 bij consensus een resolutie aangenomen waarin een Speciale Rapporteur inzake terrorisme en de bescherming van de rechten van de mens is voorzien.

18 Zie oproep daartoe van de SGVN in paragrafen 91 en 161 van zijn rapport *In larger Freedom*.

19 Zie ook recente brief aan de Tweede Kamer met een reactie van de regering over het rapport van de SGVN, DVF/CI-112/05 van 26 april 2005, pagina 5.

20 Het gaat om een verdrag tegen vliegtuigkapingen: 'The 1970 Hague Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft', die op 14 oktober 1971 van kracht werd.

21 Zie de unaniem aangenomen VR-resolutie 1566, S/RES/1566 (2004) van 8 oktober 2004, die terrorisme als volgt definieert: '...criminal acts, including against civilians, committed with the intent to cause death or serious bodily injury, or taking of hostages, with the purpose to provoke a state of terror in the general public or in a group of persons or particular persons, intimidate a population or compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act, which constitute offences within the scope of and as defined in the international conventions and protocols relating to terrorism, are under no circumstances justifiable by considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other similar nature, and calls upon all States to prevent such acts and, if not prevented, to ensure that such acts are punished by penalties consistent with their grave nature'. Zie ook HLP-rapport, UN Doc. A/59/565, paragraaf 164 en rapport Annan, UN.Doc. A/59/565, paragraaf 91.

Het is verder van belang dat binnen de VN-organisatie het nodige verandert op het terrein van de bescherming tegen en bestrijding van terrorisme. De organisatie treedt op dit terrein nog onvoldoende consistent en coherent op. De gefragmenteerde benadering uit zich ook in een groot aantal verschillende verdragsregimes. Voorts wordt de aandacht, die wordt gegeven aan respect voor mensenrechten in de terrorismebestrijding, nog onvoldoende vertaald in de praktijk van het Anti-Terrorisme Comité en het desbetreffende sanctiecomité van de Veiligheidsraad.²² Met name bestaan er geen met waarborgen omklede beroepsprocedures tegen plaatsing van individuen op sanctielijsten. Ook zal nog moeten worden gezien of, en zo ja op welke wijze de voorgestelde Raad voor de Rechten van de Mens en de versterkte Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens een rol krijgen op dit specifieke aspect.

II.4 Wapenbeheersing

De SGVN besteedt in zijn rapport uitvoerig aandacht aan een strategie ter voorkoming van verspreiding van nucleaire, biologische en chemische massavernietigingswapens (paragrafen 85, 97-105). Het belang van deze veelomvattende en zeer verschillende problemen en de noodzaak deze het hoofd te bieden, wordt door de AIV onderschreven. Gezien het feit dat de AIV inmiddels een separate adviesaanvraag over dit onderwerp heeft ontvangen en voornemens is een dergelijk advies nog in 2005 af te ronden, is er in de context van dit advies voor gekozen geen expliciete aandacht aan deze problematiek te schenken.

Voorts wenst de AIV te wijzen op de problematiek van proliferatie van kleine wapens. De AIV heeft zich reeds in 1998 uitgebreid gebogen over de problematiek.²³ Hoewel de SGVN slechts beperkt aandacht besteedt aan het probleem, acht hij dit wel van groot belang.²⁴ Ook bij eerdere gelegenheden hebben zowel de SGVN als de VR uitgebreid aandacht besteed aan deze bedreiging van vrede en veiligheid; een bedreiging met grote negatieve gevolgen voor sociale en economische ontwikkeling en de situatie van de rechten van de mens.²⁵ Ook in de strijd tegen terrorisme speelt deze problematiek een belangrijke rol. Veel aanslagen zijn tot nu toe met 'kleine wapens' uitgevoerd. Het feit dat daarnaast veelal sprake is van korte verjaringstermijnen voor vervolging van handel in dergelijke wapens, maakt de situatie nog ernstiger. De AIV onderschrijft daarom ook de oproep van de SGVN om te komen tot een aantal internationale instrumenten om dit probleem uit de wereld te helpen. Het is van belang dat ook de problematiek van kleine wapens in de discussies over een alomvattend wapenbeheersingsverdrag een prominente plaats krijgt.

22 Zie VR-resolutie S/RES/1267 (1999) en S/RES/1333 (2000) met als titel: 'Committee Al Qaida and the Taliban'.

23 Al eerder heeft de AIV daarover geadviseerd. Zie AIV, 'Conventionele wapenbeheersing: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden', advies nummer 2, Den Haag, april 1998, hoofdstuk III.

24 Zie UN Doc. A/59/2005, paragraaf 120. Volgens gegevens van de VN en NGO's gaat het daarbij om ongeveer 639 miljoen kleine wapens.

25 Zie onder meer UN Doc. S/2002/1053 van 20 september 2002, UN Doc. A/RES/57/72 van 30 december 2002 en UN Doc. A/RES/59/86 van 10 december 2004.

II.5 Betere uitrusting en grotere effectiviteit vredesoperaties

In zijn rapport besteedt de SGVN ook aandacht aan vredesoperaties en naoorlogse vredesopbouw.²⁶ Hij hecht grote betekenis aan de ontplooiing van vredesmachten, maar constateert ook dat het nodige kan en moet verbeteren.²⁷ Tevens constateert hij dat een groot deel van de vredesoperaties momenteel in Afrika plaatsvindt. Tegelijkertijd is er sprake van een toenemende terughoudendheid bij ontwikkelde landen voor het beschikbaar stellen van troepen.²⁸ Hij benadrukt dan ook dat de VN niet in concurrentie, maar in samenwerking met regionale organisaties zou moeten optreden.²⁹ De AIV heeft zich in recente adviezen expliciet uitgesproken over een aantal aspecten, die samenhangen met de problematiek van vredesmachten.³⁰ Het standpunt over de troepenleveranties en de samenwerking met (inter) regionale organisaties wordt door de AIV onderschreven, maar dient wel enigermate te worden gerelativeerd. Deze veranderende wereld heeft te maken met diverse internationale en regionale organisaties, die geconfronteerd worden met aanpassingsproblemen aan nieuwe dreigingen en taken; een takenpakket waarvoor zij eigenlijk niet zijn opgericht en ingericht en waarvoor financiële middelen voorshands ontbreken. Dit ook al omdat tegelijkertijd alom stringent bezuinigingen worden doorgevoerd op defensiebegrotingen. In de visie van de AIV ware het verstandig als elke organisatie zich eerst zou richten op datgene waar zij goed in is. Mede hierdoor zou iedere organisatie zich vervolgens kunnen concentreren op het verhelpen van haar tekortkomingen en het aanbrengen van noodzakelijke verbeteringen. De sterke nadruk die door het HLP en de SGVN wordt gelegd op preventie, conflictbeheersing, de postconflictsituatie en wederopbouw, als terreinen waarop juist door de VN meer gedaan zou moeten worden, sluit aan bij deze gedachtegang en verdient naar de mening van de AIV dan ook alle steun. (Inter)regionale organisaties zoals de EU, de NAVO, de OVSE en de Afrikaanse Unie zouden hierbij een nuttige rol kunnen spelen. Blijkens het nieuwe verdrag van de Afrikaanse Unie, lijkt deze te hebben gebroken met het onthoudingsbeleid en de machteloosheid van haar voorgangster. Daarom verdient de Afrikaanse Unie alle steun van de westerse landen bij haar streven om capaciteit op te bouwen om crisisbeheersingstaken en vredestaken voor de VN uit te kunnen voeren.³¹

De AIV constateert tegelijkertijd dat klassieke 'blauwhelmen'-vredesoperaties een belangrijke taak zullen blijven voor de VN. Tevens is onderkend dat veel crisisbeheersingsoperaties een 'harder' karakter krijgen.³² Dit sluit niet uit dat in bepaalde omstandigheden de

26 Zie UN Doc. A/59/2005, paragrafen 111 t/m 114. Zie ook paragrafen 114 t/m 119 over vredesopbouw.

27 Zie hiervoor ook het Brahimi-rapport, UN Doc. A/55/305 – S/2000/809, <www.un.org>.

28 Het High Level Panel constateert dat de lidstaten voor een groot deel schuld hebben aan het mislukken van vredesmissies in de jaren negentig, UN Doc. A/59/565.

29 Zie UN Doc. A/59/2005, paragraaf 112.

30 Ibid. noot 12.

31 Zie ook rede van minister Van Ardenne over de Nederlandse ambities op het terrein van ontwikkelingssamenwerking met betrekking tot de Top in september, waarin dit element ook wordt benadrukt, Den Haag, 9 mei 2005.

32 Zie met name AIV, 'Nederland en crisisbeheersing: drie actuele aspecten', advies nummer 34, Den Haag, maart 2004.

VN zelf de enige acceptabele uitvoerende organisatie kan zijn en dan is het zaak dat de VN met goed uitgeruste troepen, moderne uitrusting en een robuust mandaat, ook in moeilijke omstandigheden (denk aan de huidige VN-operatie in Oost-Congo) goed tegen een zware taak is opgewassen. Militaire interventie, waarbij daadwerkelijk gebruik van geweld waarschijnlijk of zeker is, zou echter in principe vooral moeten worden overgelaten aan een daarvoor toegeruste (inter)regionale organisatie, al dan niet met steun van of in samenwerking met andere organisaties. 'Escalatie dominantie', het vermogen om de militaire capaciteit ter plaatse op te voeren indien de situatie onverhoopt verslechtert, vormt een belangrijke factor. Indien robuuster optreden is vereist, moet eerst worden bezien of de VN daartoe de geschikte middelen tot haar beschikking heeft. Anders moet een dergelijke operatie worden uitgevoerd door een organisatie, die de nodige slagkracht wel kan leveren en zo nodig kan opvoeren. Dat de VN, als zodanig, zou moeten beschikken over een eigen militaire capaciteit met dergelijke kwaliteiten, is derhalve voor de AIV niet evident. Het gaat om het creëren en bevorderen van een goed geïntegreerde aanpak en precies op dat terrein ligt een sleutelrol voor de Veiligheidsraad en het VN-secretariaat.

Zoals ook het HLP en de SGVN aangeven, is vooral op het terrein van preventie, wederopbouw en ontwikkeling nog een wereld te winnen. Deze terreinen zijn van essentieel belang voor het bereiken van een duurzame verbetering van de situatie. Het zijn juist deze terreinen waarop door de VN meer kan en moet worden gedaan. Zo is voor de VN, bijvoorbeeld in de postconflict fase, het snel kunnen beschikken over goed getrainde politie-eenheden belangrijker dan eigen militaire capaciteiten. Essentieel is dat ter plaatse, in het machtsvacuüm dat meestal ontstaat, eerst de orde moet worden hersteld en gehandhaafd ten einde duurzame veiligheid te bereiken en te kunnen garanderen.

II.6 Geschillenbeslechting en internationale hoven

Het belang, dat de SGVN hecht aan vreedzame geschillenbeslechting, wordt door de AIV nadrukkelijk onderschreven.³³ Alle beschikbare middelen op het terrein van preventieve diplomatie, bemiddeling en verzoening moeten daartoe worden benut. Daarbij is het van belang dat potentiële problemen vroegtijdig worden gesignaleerd en goed in kaart worden gebracht door systematisch feitenonderzoek en dat bescherming wordt geboden aan hen die dreigen het slachtoffer van geweld en/of mensenrechtenschendingen te worden. Dat de SGVN voor het bereiken van deze doelstelling extra fondsen nodig heeft is een logisch gevolg van deze keuze en moet in de visie van de AIV worden gehonoreerd.

De oprichting en inwerkingtreding van het Internationaal Strafhof (ICC) vormen een ongekende ontwikkeling op het gebied van de internationale 'rule of law'. De AIV acht het van het grootste belang dat het ICC zo min mogelijk wordt meegezogen door de internationale politiek en/of de interne politiek in een conflictgebied. Door het recente besluit van de Veiligheidsraad om het ICC te belasten met de vervolging van verdachten van internationale misdrijven in Darfur is dit Hof sterker ingebed in het VN-systeem.³⁴ Van niet te onderschatten belang is dat zelfs de Verenigde Staten, die bekend staan als een tegenstander van het ICC, zich voor deze specifieke situatie, door stemonthouding in plaats van tegenstem niet hebben verzet. Hiermee bestendigt de Veiligheidsraad de ruime invulling die wordt gegeven aan Hoofdstuk VII van het Handvest, zoals deze aan het begin van de

33 UN Doc. A/59/2005 paragrafen 108 t/m 113.

34 Zie VR-resolutie 1593 van 31 maart 2005.

jaren negentig is ingezet met de oprichting van de ad hoc internationale straftribunalen voor het voormalig Joegoslavië en Rwanda.

Voor een goed en efficiënt functioneren heeft het ICC de VN hard nodig. Het ICC is een strafhof dat zich zou moeten beperken tot strafrechtelijk onderzoek, vervolging en berechting. Preventie van gewelddadige conflicten, bemiddeling en het bevorderen van de (naoorlogse) vrede behoren als zodanig niet tot de taak en doelstelling van een strafhof; zij kunnen hooguit de indirecte, maar welkome effecten zijn. Voor een goede taakuitoefening van het ICC is een ondersteunend en flankerend beleid van de VN nodig. Daarbij kan worden gedacht aan het hierboven genoemde onderzoek in conflictgebieden, aan beveiliging van ICC-functionarissen, aan voortdurende coördinatie en informatieuitwisseling met onder meer de speciale rapporteurs, de nieuwe Raad voor de Rechten van de Mens en de Commissie voor Vredesopbouw.

Het ICC kan door zijn voorbeeldfunctie ook invloed hebben op de ontwikkeling van de nationale 'rule of law'.³⁵ Dit ligt besloten in de aard van het ICC als complementair instituut; een instituut dat pas optreedt als de nationale justitie niet in staat of bereid is zelf schendingen te onderzoeken en te vervolgen.³⁶ Enerzijds kan dit een stimulans zijn voor staten zelf een eerlijke procesgang mogelijk te maken. Anderzijds kan het ICC door zijn eigen vervolgingen een voorbeeldfunctie vervullen door te laten zien dat een ieder, hoe hoog in de politieke of militaire rang ook, kan worden vervolgd. Ook geldt dat een ieder, tot welke groep de verdachten ook behoren en hoe gruwelijk de daden waarvan zij worden verdacht ook mogen zijn, recht heeft op een eerlijk proces.

Het al veel langer bestaande en in het Handvest verankerde Internationaal Gerechtshof is de laatste decennia bij het beslechten van grensconflicten tussen staten erg nuttig gebleken.³⁷ Daarnaast heeft het door zijn uitspraken over zaken als het gebrek aan consulaire ondersteuning van in de VS ter dood veroordeelden en 'advisory opinions' over de rechtmatigheid van de dreiging met of het gebruik van kernwapens en de bouw van de Israëlische afscheiding van de Westelijke Jordaanoever aan relevantie en bekendheid gewonnen. De AIV steunt de SGVN in zijn aansporing meer gebruik te maken van dit relatief eenvoudige juridische middel.³⁸ Een nog verdere vereenvoudiging en transparantie van procedures en meer openbaarheid van de stukken kan leiden tot een grotere betrokkenheid van de staten. Dat is ook noodzakelijk omdat het functioneren van het Hof wordt belemmerd door capaciteitsproblemen. Om dat op te lossen is politieke en financiële steun van alle staten nodig. De vraag of het zal leiden tot meer medewerking bij de naleving van adviezen en beslissingen van dit Hof, is een andere vraag.

35 Zie hierover ook het eveneens belangwekkende rapport van de SGVN, 'The rule of law and transnational justice in conflict and post-conflict societies', UN Doc. S/2004/616.

36 Zie Statuut ICC, artikel 12.

37 Bijvoorbeeld in de conflicten tussen Libië en Tsjaad, Botswana en Namibië, Indonesië en Maleisië en Kameroen en Nigeria.

38 Zie UN Doc. A/59/2005, paragraaf 139.

III Collectieve veiligheid en het gebruik van geweld

In het rapport van de SGVN wordt op beknopte wijze aandacht besteed aan het politiek zeer gevoelige vraagstuk onder welke voorwaarden eventueel geweld gebruikt mag worden als middel om internationale vrede en veiligheid te waarborgen of te herstellen. Opvallend is de aanbeveling van de SGVN aan de Veiligheidsraad om een resolutie aan te nemen waarin de criteria voor eventueel geweldgebruik zijn opgenomen. Deze resolutie zou als leidraad gebruikt moeten worden bij besluitvorming in de Veiligheidsraad over geweldgebruik onder auspiciën van de VN.

De SGVN noemt drie probleemgebieden betreffende geweldgebruik waarover diepe verdeeldheid bestaat: 1. Preëemptief optreden tegen op handen zijnde aanvallen; 2. Preventief optreden tegen latente bedreigingen; en 3. Beschermend optreden ten gunste van burgers in andere staten die met genocide of soortgelijke misdrijven worden bedreigd. Naar zijn opvatting wordt preëemptief optreden tegen op handen zijnde aanvallen gedekt door het recht op zelfverdediging, zoals verwoord in artikel 51 van het VN-Handvest. Dit recht kan individueel en collectief worden uitgeoefend. De AIV ondersteunt deze interpretatie en heeft deze uitvoerig beargumenteerd in het gemeenschappelijke CAVV/AIV-advies.³⁹ Militair optreden tegen bedreigingen die uitsluitend latent zijn, kan in beginsel niet onder artikel 51 begrepen worden.

Met de SGVN is de AIV van mening dat hier de Veiligheidsraad de primaire verantwoordelijkheid heeft en deze ook dient te nemen. Met de aanzienlijk ruimere interpretatie van het begrip 'bedreiging van de vrede' heeft de Veiligheidsraad dat ook dikwijls gedaan en zowel diplomatieke als dwangmaatregelen ingezet om aan dergelijke bedreigingen het hoofd te bieden. De recente verwijzing van de situatie in Darfur naar het Internationaal Strafhof is daarvan een treffend voorbeeld.⁴⁰ Ten aanzien van het derde probleemgebied, dat ook aangeduid kan worden als de problematiek van 'humanitaire interventie', stelt de SGVN louter de retorische vraag of grootschalige schendingen van mensenrechten, genocide, etnische zuivering en andere dergelijke misdrijven tegen de menselijkheid, ook niet gezien moeten worden als 'bedreigingen van de vrede' onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest. Dat is uiteraard het geval en de Veiligheidsraad heeft diverse keren dergelijke situaties ook als zodanig gebrandmerkt.⁴¹ De centrale vraag blijft: wat moet er gebeuren als de VR vanwege interne verdeeldheid niet optreedt? Het antwoord van de SGVN en meer direct dat van het HLP, is dat het functioneren van de Veiligheidsraad zodanig moet verbeteren dat die vraag niet aan de orde is: 'The task is not to find alternatives to the Security Council as a source of authority but to make it work better.'⁴² Dat is een goed uitgangspunt dat de AIV volledig ondersteunt. In de harde werkelijkheid van een soms diep verdeelde en verlamde Veiligheidsraad en in geval van een humanitaire noodsituatie

39 Zie AIV/CAVV, 'Humanitaire Interventie', advies nummer 13, Den Haag, april 2000 en AIV, 'Preëemptief optreden', advies nummer 36, Den Haag, juni 2004.

40 Zie S/RES/1593 van 31 maart 2005.

41 Onder andere voormalig Joegoslavië, Rwanda, en Darfur, resp. S/RES/808, 22 februari 1993, S/RES/929, 22 juni 1994, en S/RES/1564, 18 september 2004.

42 UN Doc. A/59/2005, paragraaf 126.

meent de AIV evenwel dat onder de in vorige adviezen beschreven voorwaarden een humanitaire interventie niet mag worden uitgesloten. Ook de SGVN heeft in eerdere uitspraken die mogelijkheid niet uitgesloten. De SGVN beveelt aan de criteria te beschrijven waaronder de Veiligheidsraad het gebruik van geweld zou mogen goedkeuren of zelfs behoren dit te doen. In dat verband noemt de SGVN: de *ernst* van de dreiging; het zuivere oogmerk van de voorgestelde militaire actie; niet-militaire middelen als *alternatief*; *proportionaliteit*; en de (redelijke) *kans op succes* van de te ondernemen militaire actie.⁴³ De AIV beoordeelt deze criteria, overigens evenals de regering, positief en stelt vast dat deze in grote mate overeenkomen met die welke de AIV/CAVV in eerdere adviezen heeft bepleit.⁴⁴ Het vastleggen van deze criteria zou inderdaad enige duidelijkheid en houvast geven alsmede – zoals de SGVN terecht betoogt – transparantie bevorderen en daarmee respect voor besluiten van de Veiligheidsraad helpen bewerkstelligen. In dat verband is het van belang dat de Veiligheidsraad besluitvorming over concrete situaties van voldoende en consistente motivering voorziet.

De voorstellen van de SGVN geven de AIV nog aanleiding tot enig commentaar. Allereerst kan worden opgemerkt dat het meer de taak van de AVVN dan van de Veiligheidsraad is een algemene resolutie met een dergelijke inhoud aan te nemen. De AVVN heeft immers als expliciete taak in artikel 13 VN-Handvest om de ontwikkeling van het internationale recht en de codificatie daarvan te bevorderen. Op het terrein van de modaliteiten van geweldgebruik heeft de AVVN diverse belangrijke declaraties aanvaard.⁴⁵ Teneinde met name de Verenigde Staten zoveel mogelijk aan een dergelijk project te binden, is het evenwel te billijken dat de SGVN bepleit dat allereerst de Veiligheidsraad hierover overeenstemming bereikt (als dat al mogelijk zou blijken, hetgeen niet erg waarschijnlijk lijkt). Daarnaast kan worden opgemerkt dat het van belang is dat deze criteria kunnen, zelfs indien deze niet in een resolutie worden vastgelegd, toch een eigen leven gaan leiden en in ieder debat over het machtigen van eventueel militair optreden houvast en een soort toetsingskader bieden in de politieke discussies. Ook dat is een (rest)methode om te komen tot het gemeenschappelijk standpunt waartoe de SGVN de Veiligheidsraad oproept. De AIV beveelt de regering derhalve aan de inhoud van deze criteria te ondersteunen alsmede de reeds (groeierende) overeenstemming in beginsel over de criteria toe te juichen, in welke vorm deze dan ook worden neergelegd.

43 Zie UN Doc. A/59/2005, paragraaf 126, UN Doc. A/59/565, paragraaf 207 en ook artikel K. Annan in *The Economist* van 4 december 2004, pp. 23-26.

44 Zie AIV/CAVV, 'Humanitaire Interventie', advies nummer 13, Den Haag, april 2000 en AIV/CAVV, 'Preëemptief optreden', advies nummer 36, Den Haag, juni 2004 en ook brief DVF/CI-112/05 van 26 april 2005, pagina 6.

45 Daartoe behoren de Non-interventie Declaratie (A/RES/2131-XX, 1965), de Declaratie inzake Vriendschappelijke Betrekkingen tussen Staten (A/RES/2625-XXV, 1970) en de Definitie van Agressie (A/RES/3314-XXIX, 1974).

IV Institutionele hervormingen

IV.1 Functioneren en samenstelling Veiligheidsraad

Een belangrijk aspect van de hervormingsvoorstellen van de SGVN betreft de samenstelling van de Veiligheidsraad (paragrafen 167-181). De samenstelling van de Veiligheidsraad wordt niet representatief geacht voor de huidige mondiale verhoudingen en is in de visie van vele landen niet bevorderlijk voor de geloofwaardigheid en legitimiteit van de besluiten van de Veiligheidsraad. Representativiteit is des te meer van belang, daar de Veiligheidsraad in de loop der jaren zijn mandaat steeds expansiever heeft geïnterpreteerd (waaronder regelgevende bevoegdheden) en mogelijk in de toekomst ook nog andere taken krijgt; taken waarop tot op heden geen (quasi-rechterlijke) controle mogelijk is gebleken. Hoewel al decennia wordt gesproken over wijziging van de samenstelling van de Veiligheidsraad zijn resultaten tot op heden uitgebleven. De SGVN maakt geen keuze uit de door het HLP voorgestelde twee modellen, maar geeft wel een aantal mogelijke randvoorwaarden. Zo moet de herziening van de Veiligheidsraad deze meer representatief, meer democratisch en aanspreekbaar ('accountable') maken en de besluitvormingsprocessen niet belemmeren.⁴⁶

Voor de AIV is vergroting van de representativiteit van het lidmaatschap van de Veiligheidsraad prioritair. De AIV betreurt het dan ook dat de regering in haar brieven van 25 februari en 27 april 2005 de doelstelling 'verhoogde representativiteit' niet meer als zodanig noemt. Een dergelijk standpunt verhoudt zich slecht met de uit algemeen belang noodzakelijke herziening van de samenstelling van de Veiligheidsraad, mede in het licht van diens toenemende verantwoordelijkheden; zoals ook door de SGVN is bepleit. Op welke gronden een lidstaat representatief wordt geacht om lid te worden dan wel deel te gaan nemen aan de besluitvorming in de Veiligheidsraad is uitgebreid in discussie. Representativiteit bestaat uit meerdere elementen. Het HLP suggereert dat 'kwaliteitscriteria', zoals bevolkingsomvang, omvang van de economie, en bijdragen aan het VN-systeem en ontwikkelingssamenwerking (0,7% ODA), op enige manier zouden moeten worden meegewogen. Zo zou er een beter evenwicht komen tussen de bijdragen die een land doet aan de VN en de mate waarin dit land zeggenschap heeft in de besluitvorming.

De AIV ondersteunt deze gedachte van kwaliteitscriteria en onderschrijft daarom ook uitgangspunt dat er een beter evenwicht moet komen tussen de bijdragen die een land levert aan de VN en de mate waarin dit land zeggenschap heeft in de besluitvorming en is ook van oordeel dat leden van de Veiligheidsraad hierop, vooruitlopend op de herziening, moeten worden aangesproken. Dit is overigens ook geheel in lijn met artikel 23.1 van het Handvest, waarin wordt gesproken over de bijdrage die leden (kunnen) leveren aan de handhaving van vrede en veiligheid en andere doeleinden van de Organisatie.

De AIV deelt verder de onvrede van de regering over de miskennis van de inspanningen van lidstaten in VN-kader, die het gevolg zou zijn van een louter toerbeurtsysteem in het kader van regionale groepen. Het HLP suggereert dat de regionale groepen bij het kiezen van een niet-permanent lid uit hun midden terzake een keuze maken uit een 'top-drie' van landen. Zo zou kunnen worden bereikt dat landen die veel bijdragen, meer zeggenschap krijgen dan nu het geval is. Het argument is omgekeerd ook geldig, want het kan niet zo zijn dat een land dat beschikt over een permanent lidmaatschap van de Veiligheidsraad

⁴⁶ Zie UN Doc. A/59/2005 paragrafen 169 en 170. Zie ook het HLP-rapport in UN Doc. A/59/565, paragraaf 255.

weinig tot niets doet als het op concrete bijdragen (troepen, financiële bijdragen) aankomt.⁴⁷ Hij onderschrijft tevens het standpunt, dat de samenstelling van de Veiligheidsraad aan de hedendaagse politieke realiteiten dient te worden aangepast en periodiek moet worden bezien of niet opnieuw tot herschikking moet worden overgegaan.⁴⁸ Logischerwijs zal deze herziening van de omvang van de Veiligheidsraad leiden tot een verkleining van de invloed van de numeriek momenteel oververtegenwoordigde (westerse) Europese landen. Ook voor Nederland kan dat gevolgen hebben. Om deze consequentie bij het verkiezen van niet-permanente leden meer te verzachten zou, in de visie van de AIV, ernst moeten worden gemaakt met het toewerken naar een EU-zetel in de Veiligheidsraad. Omdat dit voorlopig weinig haalbaar lijkt, is het een interessant idee om aan een eventuele Duitse zetelbezetting een vertegenwoordiger van het Raadssecretariaat toe te voegen, teneinde deze zetel enigszins een Europees karakter en invulling te geven. Ook de in artikel 19 van het Verdrag van Amsterdam voorziene consultatie van EU-lidstaten door EU-lidstaten, die (al dan niet tijdelijk) lid van de Veiligheidsraad zijn, dient zo serieus mogelijk te worden genomen.

Samenvattend concludeert de AIV, dat het met name van belang is dat naar een Veiligheidsraad wordt gestreefd die meer representatief is over een zo breed mogelijk geografisch bereik. Indien dit kan worden bereikt, moet Nederland zich voor iedere mogelijke consensus daarover inzetten.

IV.2 Instelling Commissie voor Vredesopbouw

Eén van de voorstellen van de SGVN betreft het instellen van een Commissie voor Vredesopbouw ("Peace Building Commission") en een ondersteunende eenheid op het Secretariaat van de VN (paragrafen 114-120). Dit voorstel vertoont grote overeenkomsten met de aanbevelingen die de AIV/CAVV zelf in hun advies inzake Falende Staten al in mei 2004 hebben gedaan. De voorgestelde Commissie is te beschouwen als een institutionele vertaling van het hierboven genoemde, zo belangrijke beginsel 'responsibility to protect'. Thans worden burgers vaak noch nationaal, noch internationaal beschermd. Immers maar al te vaak worden burgers het slachtoffer van onmachtige of onwillige overheden of niet werkende of onvoldoende nageleefde internationale regelingen die beogen een einde te maken aan een conflict. Dit geldt eens te meer in staten die fragiel zijn. Daar hebben de overheden niet of onvoldoende het monopolie op het gebruik van geweld in handen en slagen zij er reeds daarom niet in hun burgers veiligheid te bieden. Meer dan de helft van de landen waar oorlog heeft gewoed, blijkt binnen vijf jaar opnieuw in gewelddadigheden te vervallen. De SGVN constateert dat er een institutioneel vacuüm bestaat waardoor landen onvoldoende worden bijgestaan in de overgangsfase van oorlog naar vrede en herstel. Daarom wil hij, gebaseerd op de voorstellen van de HLP, dat een nieuwe intergouvernementele commissie in de onmiddellijke nasleep van gewapend conflict een serie taken ter hand neemt, bijgestaan door een Peace Building Support Office binnen het Secretariaat. In een toelichtende nota heeft de SGVN zijn voorstellen nader uitgewerkt.⁴⁹

47 Zie UN Doc. A/59/565: 'The contributions to the UN of some of the five permanent members are modest compared to their special status', pagina 62.

48 Zie onder meer: Brieven aan de Tweede Kamer inzake hervormingen van de VN van 1 juni 2004, 25 februari 2005 en 26 april 2005.

49 Zie Explanatory Note SGVN over de Peacebuilding Commission van 19 april 2005.

Het mandaat van de voorgestelde Commissie voor Vredesopbouw omvat het verlenen van bijstand bij het opstellen en uitvoeren van allesomvattende strategieën voor vredesopbouw, zowel in algemene zin als in landenspecifieke situaties. De Commissie dient te bewerkstelligen dat:

- alle relevante internationale actoren bijeen worden gebracht om te verzekeren dat de internationale gemeenschap zo effectief mogelijk is bij het ondersteunen van nationale autoriteiten;
- prioriteiten te stellen, die zijn toegesneden op de realiteiten van het betrokken land;
- fondsen bijeen te brengen, zowel voor vroege prioriteiten als ook voor het middellange en langetermijnherstel;
- gedurende het proces van vredesopbouw een actief forum te zijn voor coördinatie en het oplossen van mogelijke complicaties of verschillen van inzicht.

De Commissie zou ook een belangrijke rol moeten hebben bij het toezicht op de vorderingen van programma's gericht op demobilisatie, ontwapening, herintegratie en herstel.

De SGVN bepleit ten aanzien van de samenstelling een subgroep van Veiligheidsraadsleden, een gelijk aantal ECOSOC-leden, leidende troepenleverende landen en belangrijke donoren. Hij denkt daarbij aan 15 à 20 leden, die hun werk op basis van consensus zouden moeten verrichten. In landenspecifieke situaties wil de SGVN deze bijvoorbeeld aanvullen met de betrokken nationale autoriteiten, vertegenwoordigers van de internationale financiële instellingen en relevante regionale organisaties.

De SGVN stelt voor, dit nieuwe orgaan te verbinden aan respectievelijk de Veiligheidsraad en de ECOSOC. De Veiligheidsraad zou zelf, aan de hand van de fase waarin moet worden voorzien, moeten bepalen welke actoren eveneens betrokken zouden moeten worden bij de activiteiten. De AIV ondersteunt deze gedachtegang op hoofdlijnen. Hij hecht er namelijk wel sterk aan dat de regering de door de AIV eerder verwoorde aanbevelingen om de Commissie een orgaan te laten zijn van de, dan hopelijk geografisch meer representatieve, Veiligheidsraad en aldus te voorzien van de noodzakelijke slagkracht door de regering serieus worden bezien op haalbaarheid.⁵⁰ Het gaat immers om het waarborgen van vrede en veiligheid en het scheppen van voorwaarden voor herstel en ontwikkeling. Wel ziet de AIV een mogelijke rol voor de ECOSOC naar gelang het conflict afneemt in een specifiek land en het proces van vredesopbouw vordert. In dat geval zou dit orgaan geleidelijk de primaire rol van de Veiligheidsraad overnemen.

In een aantal andere opzichten wijken de voorstellen van de SGVN af van die van het HLP en ook van die van de AIV/CAVV. Opvallend is dat de SGVN in zijn rapport stelt dat de Commissie voor Vredesopbouw zich louter moet richten op de naoorlogse fase van wederopbouw en in beginsel geen rol bij conflictpreventie en vroegtijdige waarschuwing toekomt. In zijn toelichtende nota stelt hij weliswaar dat naoorlogse vredesopbouw een zeer belangrijke vorm van voorkoming van verdere conflicten is, maar hij kiest ervoor dat deze nieuwe Commissie niet de bestaande mechanismen en procedures voor conflictpreventie in de wielen mag rijden. Wellicht speelt ook de vrees voor een te vroegtijdige inmenging in de binnenlandse aangelegenheden van een land dat meent zelf het vervallen in conflict te kunnen vermijden. In het eerdere AIV/CAVV-advies over Falende Staten is evenwel geconstateerd dat de internationale statengemeenschap er vaak te laat bij betrokken raakten dat conflictvoorkomende en conflictbeheersende activiteiten juist in de fase van groeiende tegenstellingen van groot belang zijn.

⁵⁰ Zie AIV/CAVV, 'Falende Staten: een wereldwijde verantwoordelijkheid', advies nummer 35, Den Haag, maart 2004, hoofdstuk VII en pagina 96.

De AIV vindt derhalve de wat gekunstelde beperking van de nieuwe Commissie voor Vredesopbouw tot de naoorlogse fase van wederopbouw, zoals ook de Nederlandse regering lijkt te ondersteunen blijkens haar brieven van 25 februari en 26 april 2005, niet overtuigend en ook niet in de geest van de grote nadruk op preventie en de 'responsibility to protect'. De vroegtijdige adviserende rol en bestuursbijstand op verzoek in een vroeg stadium lijken wel enigszins terug te komen in de nadere voorstellen van de SGVN in zijn toelichtende notitie, waar hij stelt dat lidstaten van de VN *in elk stadium* advies van de Commissie en financiële bijstand van een Fonds voor Vredesopbouw kunnen vragen. De AIV beveelt aan hierop voort te bouwen.

De SGVN is voorts van oordeel dat het in te stellen fonds zoveel mogelijk gevoed zou moeten worden uit vrijwillige bijdragen en niet ten laste moet komen van het reguliere budget van de VN. De AIV heeft hierover grote twijfel en geeft er verre de voorkeur aan het fonds te voeden uit reguliere middelen. Ingeval dat op politieke problemen stuit, zal op zijn minst moeten worden voorzien in een basisvoorziening, die het mogelijk maakt te opereren in de eerste fase. Deze basisvoorziening zou afkomstig moeten zijn uit het reguliere budget. Bovendien wil de SGVN de Commissie een louter adviserende rol toebedelen, terwijl deze bovendien op basis van consensus dient te opereren. In het licht van de vele en belangrijke functies van de Commissie, meent de AIV dat dit een té ernstige beperking is. Het moet een orgaan worden dat besluiten kan nemen en ook een beroep kan doen op eigen financiële en andere middelen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van een dergelijk takenpakket.

De AIV ondersteunt de aanbevelingen van de SGVN om zijn secretariaat beter uit te rusten door de nieuwe Commissie bij te doen staan via het opzetten van een Peacebuilding Support Office en een Fonds voor Vredesopbouw. Dat bureau zou, in nauwe samenwerking met de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens, onder meer ook 'rule of law'-bevorderende activiteiten moeten gaan ontwikkelen.⁵¹ De AIV acht de opbouw van een nationale rechtsstaat van essentieel belang voor het bewaren van de vrede en het bevorderen van respect voor de rechten van de mens.

IV.3 Raad voor de Rechten van de Mens/Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens

De SGVN heeft in zijn rapport het voorstel gedaan over te gaan tot instelling van een nieuwe Raad voor de Rechten van de Mens onder opheffing van de huidige Commissie voor de Rechten van de Mens (MRC).⁵² Een eerste uitwerking van dit idee heeft hij gegeven tijdens een redevoering in de 61e zitting van de MRC op 7 april 2005 en vervolgens meer geconcretiseerd in een toelichtende notitie met als titel 'United Nations Human Rights Council' van april 2005.

In algemene zin beoordeelt de AIV de doelstelling om meer aandacht te besteden aan de rechten van de mens als zeer positief. Bij de oprichting van de VN werd al voorzien in hoofdorganen op het terrein van vrede en veiligheid (Veiligheidsraad), economisch, sociaal en cultureel terrein (ECOSOC) en niet-zelf besturende gebieden (Trustschapsraad), maar

51 Zie onder meer UN Doc. A.59/2005, paragrafen 137 en 138.

52 Zie met name in paragraaf 183 rapport SGVN.

niet specifiek op mensenrechtengebied.⁵³ De Commissie voor de Rechten van de Mens is een functionele commissie van ECOSOC. Vanwege het toegenomen belang van mensenrechten sinds 1945, is de SGVN te prijzen dat hij mensenrechten nu op gelijke voet wil plaatsen met deze andere beleidsgebieden en sterker wil koppelen aan de Veiligheidsraad. De SGVN stelt voor de Raad voor de Rechten van de Mens te doen verkiezen, met tweederde meerderheid, door de AVVN. Het nieuw te creëren orgaan zou daarmee meer prestige en groter gezag krijgen en meer aanspreekbaar worden. Teneinde deze Raad een geheel zelfstandige plaats te geven is Handvestwijziging noodzakelijk. De AIV acht het van belang dat van het ontstane momentum gebruik wordt gemaakt en ondersteunt het voorstel van de SGVN op dit punt dan ook volledig. Omdat Handvestwijziging waarschijnlijk geruime tijd zal vergen, stelt de AIV voor dat de Raad voor de Rechten van de Mens, vooruitlopend hierop, voorlopig zou kunnen gaan fungeren als orgaan van de AVVN; dit om de sterke kritiek die op de huidige situatie wordt geuit te redresseren.⁵⁴

Een belangrijk bezwaar tegen de nieuw in te stellen Raad is echter, dat er geen enkele garantie bestaat dat de grootste bezwaren tegen de huidige Commissie voor de Rechten van de Mens ('politisering', 'dubbele maatstaven' en onder meer te weinig aandacht voor economische, sociale en culturele rechten) met een dergelijke opzet zullen worden onderhouden. De voorstellen van de SGVN over de keuze van een 'society of the committed' lijken daarmee niet voldoende doordacht. Ook de huidige samenstelling van de MRC is immers tot op zekere hoogte representatief voor de leden van de VN als geheel, maar vormt niet wat de SGVN onder een dergelijke gemeenschap verstaat. Veeleer zou moeten worden gedacht aan andere voorwaarden, zoals de AIV al eerder heeft verwoord en dan nog is het de vraag of ernstige schenders van de rechten van de mens buiten dergelijke instellingen gehouden zullen worden.⁵⁵

De SGVN stelt voor de Raad voor de Rechten van de Mens kleiner van omvang te maken dan de huidige MRC. Impliciet wordt de suggestie gedaan terug te gaan naar de oorspronkelijke situatie van 18 leden. De AIV heeft geen uitgesproken voorkeur voor het exacte aantal leden, mits wordt voldaan aan een minimumeis van representativiteit, geloofwaardigheid én besluitvaardigheid. In dat geval zal toch al gauw een ledenaantal tussen de 24 en 35 realistisch zijn. De SGVN laat de modaliteiten van verkiezing van de leden open. Het lijkt evenwel onvermijdelijk dat dit, met alle bezwaren van dien, opnieuw op 'regionale basis' zal geschieden.

Over de rol en functie van de nieuw in te stellen Raad voor de Rechten van de Mens heeft de SGVN een aantal opmerkingen gemaakt. Het belangrijkste aspect daarvan is dat iedere lidstaat periodiek aan een onderzoek op het gebied van de naleving van de mensenrechten ('peer review') zou moeten worden onderworpen. Het is evenwel niet wenselijk dat een politiek orgaan als de Raad zelfstandig een dergelijke 'peer review' verricht.

53 Zie art. 1.1 en 1.2 van het Handvest over werkterrein VR en AVVN en art. 1.3 (eerste helft van de zin) over werkterrein ECOSOC. De tweede helft van de zin 1.3.b gaat over het belang van de rechten van de mens.

54 Als wordt besloten tot het instellen van een Raad voor de Rechten van de Mens (in welke modaliteit dan ook), zal in de toekomst ook moeten worden bekeken wat daarvan de gevolgen zijn voor het functioneren van de Derde Commissie van de AVVN.

55 Zie AIV, 'De Verenigde Naties en de Rechten van de Mens', advies nummer 38, Den Haag, september 2004, pagina 20. Zie ook reactie van de regering op dit advies: DMV/MR-043/05 van 1 maart 2005. Zie ook alternatieve modellen zoals gehanteerd bij het Forum voor inheemse volken (inheemse deskundigen verkozen door regeringen en regeringsvertegenwoordigers) of de ILO.

Omdat een dergelijke beoordeling tot objectieve bevindingen moet leiden, zou veeleer gebruik moeten worden gemaakt van kennis en ervaring die bestaat binnen bestaande verdragscomités en bij Bijzondere Rapporteurs. Voorts zou het niet zo moeten zijn dat dergelijke onderzoeken plaatsvinden op vrijwillige basis. Dat voorstel van de SGVN geeft notoire en ernstige schenders van de rechten van de mens alle kans om de dans te ontspringen en dat kan, naar het oordeel van de AIV, niet de bedoeling zijn. Een ander nadeel is dat veel tijd en energie verloren zou gaan met het bespreken van situaties in landen waar op mensenrechtengebied niet veel aan de hand is. In zijn voorstellen stelt de SGVN ook voor ruimte te scheppen voor het bespreken van urgente crises, maar hij laat in het midden wie precies zal bepalen wat een urgente crisis is. Dergelijke keuzen zullen in de praktijk van de VN altijd in een politieke context geschieden en het is dan ook de vraag of een dergelijk systeem zou werken, zonder de nu zo bekritiseerde politisering en selectiviteit.

Het voorstel van de SGVN gaat uit van vestiging van de Raad voor de Rechten van de Mens in Genève. Dit heeft het voordeel dat dit het centrum van de meeste VN-activiteiten op mensenrechtengebied zal blijven. Het lost echter niet het, ook al in eerdere adviezen van de AIV gesignaleerde, nadeel op dat weinig invloed kan worden uitgeoefend op het centrum van politieke besluitvorming in New York. Hoewel wordt voorgesteld dat deze Raad zelf kan besluiten waar wordt vergaderd, zal dat waarschijnlijk, ook om financiële redenen, niet veel buiten de oorspronkelijke vestigingsplaats gebeuren.⁵⁶

De keus is verder van belang in verband met de samenwerking met de Hoge Commissaris, wier positie in ieder geval versterkt moet worden, en andere mechanismen op het terrein van de rechten van de mens. Uiteraard onderschrijft de AIV daarbij hetgeen de SGVN aangeeft over verbetering van communicatie en samenwerking. Het lijkt de AIV daarbij dat de Hoge Commissaris periodiek rapport uitbrengt aan de Raad voor de Rechten van de Mens, onder andere over de situatie in de te bespreken landen. Daarnaast acht de AIV het zorgelijk dat de SGVN maar beperkt aandacht heeft geschonken aan de rol van speciale procedures van de huidige Commissie voor de Rechten van de Mens, die zich in de loop der jaren hebben ontwikkeld als de 'oren en ogen' van het systeem en de ruggengraat vormen van analyse en toezicht.⁵⁷ Het zou ernstig te betreuren zijn als deze hervormingsoperatie dit toezichthoudende stelsel zou verzwakken of zelfs zou doen vervallen. In de visie van de AIV dient dit te worden voorkomen en moet er met kracht naar worden gestreefd dat een goede werkverdeling en samenwerking met de nieuw in te stellen Raad tot stand wordt gebracht; een standpunt dat door de regering wordt gedeeld blijkens de recente brief (van 26 april 2005) aan de Tweede Kamer. Hoe om te gaan met de huidige Subcommissie en de rol van NGO's blijft in de voorstellen van de SGVN ook nog onduidelijk. In de visie van de AIV is er veel te zeggen voor het - voorlopig - voortbestaan van de Subcommissie, aangezien zij in principe uit deskundigen bestaat.

Niettegenstaande deze onzekerheden (waarover nog moet worden onderhandeld) is de AIV van oordeel dat een opgewaardeerde en meer besluitkrachtige Mensenrechtenraad in de toekomst wellicht beter in staat is om de rechten van de mens ingebed te krijgen in alle onderdelen van de activiteiten van de VN, alsmede in de besluitvorming van de twee

56 Indien, zoals in de huidige situatie, onvoldoende budget beschikbaar komt en de vijfde commissie van de AVVN de macht blijft gebruiken om te bewerkstelligen dat voldoende financiële middelen ter beschikking worden gesteld, is er weinig hoop op flexibiliteit.

57 In zijn rede voor de Commissie voor de Rechten van de Mens op 7 april 2005 spreekt de SGVN wel over het belang van deze procedures. In zijn voorstellen in zijn rapport *In Larger Freedom* gebeurt dat nauwelijks.

politieke hoofdorganen (de AVVN en VR). Het behoud van de rol van de specifieke procedures en actieve betrokkenheid van NGO's lijkt de AIV echter een voorwaarde om in te kunnen stemmen met deze nieuwe opzet.

De SGVN gaat ook in op de rol van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens (HCRM).⁵⁸ Daarin verzoekt hij de HCRM onder meer binnen zestig dagen te komen met een actieplan ter versterking van de activiteiten van het Kantoor van de HCRM. Het is de AIV bekend dat dit actieplan inmiddels aan de SGVN is aangeboden, maar het is nog niet publiek. Daarom kan de AIV ook niet op de inhoud reageren. De AIV heeft zelf hierboven al een aantal aspecten van de rol van de HCRM benadrukt. Voorts ziet de AIV met name op het terrein van de bovengenoemde inbedding van de rechten van de mens in alle onderdelen van de VN ('mainstreaming') een instrumentele rol voor de HCRM.⁵⁹ Dat het programma van de HCRM daartoe zou moeten beschikken over meer fondsen en personeel (ook te velde) spreekt voor de AIV voor zich en is ook al in vele adviezen van de AIV benadrukt. De AIV acht betrokkenheid van de HCRM bij de discussies en onderhandelingen in de Veiligheidsraad zeer toe te juichen. Het toezicht op en het bevorderen van de naleving van genomen besluiten is daarvan een logisch gevolg. Een tot op heden nog wat onderbelicht onderdeel in die taakstelling betreft het toezicht op de naleving van de mensenrechten door de VN-organisatie zelf. Ook op dat terrein ligt in de visie van de AIV een duidelijke taak voor de HCRM. Dat geldt ook voor het verzamelen van informatie over schendingen van internationaal humanitair recht, en het opbouwen en beschikbaar stellen van expertise met betrekking tot onderzoek naar strafbare feiten volgens de internationale rechten van de mens en internationaal humanitair recht. Op die wijze kan de HCRM ook een concrete bijdrage leveren aan de samenwerking met het Internationale Strafhof.

IV.4 Bevoegdheden/staf SGVN

In zijn rapport besteedt de SGVN ook aandacht aan voorstellen tot versterking van het secretariaat (met name paragrafen 184-193). De SGVN is, als hoogste ambtenaar van de VN, op grond van het Handvest van de VN (artikelen 97-102) de bewaker en aanjager van de organisatie en in feite ook de hoeder van het algemene belang; het is zijn taak de naleving van het 'common interest' te bevorderen. De voorstellen tot versterking van de VN moeten dan ook in dit licht worden beschouwd en ook de AIV heeft in dit advies die gedachte als leidraad genomen bij de beoordeling van de concrete voorstellen. In de praktijk van vandaag de dag heeft de SGVN, ondanks zijn leidende positie, een zeer beperkte politieke en operationele speelruimte om zijn organisatie effectief te laten zijn. Veel hangt af van de persoon van de SGVN. Uit eerdere uitlatingen van Kofi Annan, maar ook uit uitspraken van andere hoge VN-officials, komt een beeld naar voren van een organisatiestructuur waar over alle besluiten, hoe klein ook, overeenstemming moet bestaan, waar te weinig fondsen voor werkzaamheden beschikbaar worden gesteld en waar tegen-gestelde mandaten worden verleend.⁶⁰ Hoewel er sinds het aantreden van Annan op het terrein van management verschillende stappen zijn genomen, blijft de organisatie last houden van een gebrek aan transparantie, het afleggen van verantwoording ('accountability'),

58 Zie UN Doc. A/RES/59/2005, met name paragrafen 142, 144, 145 en 146.

59 Zie AIV, 'Een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking', advies nummer 30, Den Haag, april 2003 en AIV, 'De Verenigde Naties en de Rechten van de Mens', advies nummer 38, Den Haag, september 2004.

61 Zie bijvoorbeeld: Rede van Kofi Annan tijdens het World Economic Forum in Davos in 1998. Zie ook rede van Deputy SGVN Louise Fréchette, Waterloo University, 3 april 2005.

onafhankelijkheid en integriteit.⁶¹ In meer algemene zin bestaat een grote discrepantie tussen verwachtingen die men van het VN-systeem heeft en de daarvoor beschikbaar gestelde middelen. Het huidige financieringssysteem is daarvoor mede verantwoordelijk. De nadrukkelijke afhankelijkheid van vrijwillige bijdragen (en het gebrek aan vaste inkomsten), maakt het vrijwel onmogelijk om ambitieuze doelstellingen, op welk terrein van de VN dan ook, te bereiken. Als deze tendens van gebrekkige financiële inzet van de lidstaten en gebrek aan evenwicht tussen vrijwillige en vaste bijdragen niet wordt gekeerd, ondergraaft dat de autoriteit en geloofwaardigheid van de organisatie. Daar komt uiteraard bij dat de VN als regel te hulp wordt geroepen in situaties waarin staten hun eigen problemen niet langer kunnen oplossen. In die complexe context is het aangaan van een nieuwe verplichting vaak al lastig te betalen.

De concrete voorstellen van de SGVN om tot een slagvaardiger organisatie te komen moeten een deel van de oplossing voor deze problemen bieden. De wens te komen tot een staf met een andere soort betrokkenheid en capaciteiten is derhalve logisch en rechtvaardigt een besluit tot goedkeuring van de daartoe noodzakelijke middelen. De AIV beveelt de regering aan om het voorstel om alle mandaten, ouder dan vijf jaar, opnieuw te beoordelen, een deel van de staf te 'vernieuwen' en over te gaan tot een herziening van personeelsbudgetten en administratieve systemen, mits goed onderbouwd, te steunen.

De SGVN heeft naar aanleiding van zijn voorstel om over te gaan tot een 'cabinet-style decision-making system' (paragraaf 191) inmiddels een aantal besluiten genomen. Een twaalf personen tellende beleidscommissie ('Policy Committee') zal eens per week bijeenkomen en moet de meer strategische besluitvorming gaan behandelen. Een zeven personen tellende management commissie ('Management Committee') zal zich maandelijks gaan buigen over interne organisatie en managementonderwerpen. Deze nieuwe commissies vervangen een aantal eerder ingestelde commissies, moeten met onmiddellijke ingang gaan functioneren en worden geleid door de SGVN. Daarnaast is onder leiding van Plv. SGVN Fréchette een Management Performance Board ingesteld, gericht op het toezicht op de leidinggevenden. Of deze organisatorische maatregelen vruchten gaan afwerpen moet in de toekomst blijken, maar het duidt er wel op dat de SGVN ernaar streeft op zo kort mogelijke termijn resultaten te bereiken met betrekking tot het interne management; een streven dat door de AIV wordt ondersteund.

IV.5 Rol van maatschappelijke actoren

In de adviesaanvraag wordt een specifieke vraag gesteld over de rol van het maatschappelijk middenveld en de particuliere sector. Onder verwijzing naar het rapport van de SGVN wordt gewezen op het belang van de rol van een actief maatschappelijk middenveld en een dynamische particuliere sector, naast de rol van staten en non-gouvernementele organisaties (NGO's). In de context van dit advies en gezien de noodzaak om dit advies tijdig af te ronden, gaat de AIV slechts op hoofdlijnen in op dit onderwerp. Het is evenwel van zo groot belang, dat dit aspect een separaat advies verdient.

Over het belang en de rol van NGO's heeft de AIV zich meermalen expliciet uitgesproken.⁶²

⁶¹ De schandalen met betrekking tot het olie-voor-voedselprogramma en de geopenbaarde gevallen van seksueel misbruik door VN-soldaten in Congo en Angola, zijn daarvan recente voorbeelden.

⁶² Zie onder meer AIV, 'Het functioneren van de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens', advies nummer 11, Den Haag, september 1999 en AIV, 'De Verenigde Naties en de Rechten van de Mens', advies nummer 38, Den Haag, september 2004.

Daarbij is geconstateerd dat NGO's op vele terreinen, maar met name op het terrein van ontwikkeling, milieu en de rechten van de mens een wezenlijke bijdrage hebben geleverd, ook aan de ontwikkeling van het normatieve bouwwerk. Het gebrek aan aandacht in de voorstellen voor de rol en positie van NGO's acht de AIV dan ook zorgelijk. De huidige Commissie voor de Rechten van de Mens heeft veel ruimte geschapen voor toegang en inbreng van NGO's en het gevaar bestaat dat landen van de gelegenheid gebruik zullen maken om, de in hun ogen, bevoorrechte positie van NGO's, te beknotten.⁶³ De AIV is van oordeel dat dit, mede gezien de grote overwegend positieve inbreng die deze organisaties in zijn visie in de laatste decennia hebben gehad, moet worden voorkomen. Ook in de toekomst zal de rol van deze organisaties voor de verdere ontwikkeling van de VN belangrijk zijn en deze rol moet niet worden onderschat. De AIV roept de regering op om tijdens het hervormingsproces doorlopend voldoende aandacht aan dit belangrijke aspect te blijven besteden.

Het rapport van de SGVN ziet een belangrijke rol weggelegd voor bedrijven om de doelen van de VN te bewerkstelligen. Die rol komt overeen met het in 1998 gesloten 'Global Compact' en met hetgeen ook al uitgebreid wordt beschreven in het in juni 2004 verschenen VN-rapport over de relatie tussen de VN en 'civil society', dat onder leiding van Ferdinando Cardozo (Brazilië) tot stand is gekomen.⁶⁴ In dat rapport wordt in detail besproken hoe belangrijk NGO's en de particuliere sector zijn voor de legitimiteit en het toekomstig functioneren van de VN op alle terreinen.⁶⁵ De SGVN besteedt ook op een aantal plaatsen aandacht aan deze materie. Zo benadrukt hij dat ontwikkelingslanden een eigen verantwoordelijkheid voor hun ontwikkeling hebben (zie bijvoorbeeld paragraaf 37) en daarbij toont de SGVN een sterk vertrouwen in de kracht van bedrijven (zie paragraaf 39). Hij voegt daaraan toe dat de Millenniumdoelstellingen nooit werkelijkheid zullen worden zonder steun uit deze sectoren van de maatschappij. De AIV onderschrijft deze belangrijke rol van de particuliere sector en voelt zich bemoedigd door het grote aantal partnerschapovereenkomsten, die in recente jaren zijn gesloten ter uitvoering van de afspraken van de Wereldtop inzake Duurzame Ontwikkeling (Johannesburg, 2002). In het al in de inleiding genoemde en als annex bijgesloten briefadvies met een reactie op het Sachs-rapport, wordt in paragraaf 6 specifiek ingegaan op de relatie tussen ontwikkeling en veiligheid en de particuliere sector. Het belang van die relatie en de noodzaak deze te versterken teneinde de problemen in vele ontwikkelingslanden in de wereld op een effectieve manier aan te pakken, worden hierbij door de AIV nogmaals onderstreept.

IV.6 Coherentie VN-systeem

Een belangrijke consequentie van het omarmen en gebruiken van een breed veiligheidsbegrip, is de noodzaak te komen tot een goede coördinatie tussen de verschillende onderdelen van de VN. Op dat punt is nog een wereld te winnen. Veel organisaties, zowel op het terrein van ontwikkeling, alsmede op vele andere terreinen waar de VN actief is, hebben op dit moment nog een eigen agenda, bevoegdheden en financieringsstructuur. Bovendien spelen per organisatie andere staten een belangrijke rol in de besluitvorming.

63 Zie voor enige kritische noten over de rol van NGO's ook: AIV, 'De Verenigde Naties en de Rechten van de Mens', advies nummer 38, Den Haag, september 2004, hoofdstuk II.4.

64 Zie UN. Doc. A/58/817, 'We the peoples: civil society, the United Nations and global governance', 11 juni 2004.

65 Op dat terrein kan ook een belangrijke rol worden gespeeld door de Nationale Mensenrechten Instituten, zoals die in vele landen tot stand zijn gebracht op basis van de zogeheten Paris Principles.

Dit is ook de analyse en kritiek van voormalig SGVN Boutros Boutros Ghali.⁶⁶ Er is wel sprake van toenemende afstemming tussen de verschillende organisaties die zich bezighouden met ontwikkelingsactiviteiten, maar een centrale regie, gericht op coherentie binnen de organisatie, is er nog niet.⁶⁷

De SGVN besteedt in zijn rapport in de paragrafen 193-213 veel aandacht aan dit aspect, maar doet te weinig voorstellen, die bovendien alleen op de korte termijn zijn gericht.

In de adviesaanvraag verwijst de regering naar de meer uitgebreide aanbevelingen als gedaan in de aangenomen, maar nog niet uitgevoerde, resolutie van de AVVN over de *Triennial Comprehensive Policy Review of Operational Activities for Development of the United Nations system*;⁶⁸ aanbevelingen die aansluiten bij door Nederland en gelijkgezinde landen gedane voorstellen op dit punt. In de korte tijd, waarbinnen dit advies gereed moest komen, was het de AIV evenwel niet mogelijk een gefundeerd en sluitend advies over deze complexe materie gereed te maken.

Ten aanzien van de concrete aanbevelingen van de SGVN over de verbetering van de effectiviteit van de VN-ontwikkelingsinstellingen constateert de AIV dat deze zich concentreren op de versterking van de plaatselijke VN-vertegenwoordiging en de focus op nationaal niveau. Voorts stelt de SGVN voor een Raad van ontwikkelingsdeskundigen in te stellen; een voorstel waarvan het effectieve nut overigens niet erg duidelijk wordt uitgewerkt en dat doet denken aan eerdere defecte adviesorganen zoals het Committee on Development Planning of de High Level Sustainable Development Advisory Council. De voorstellen op het terrein van humanitaire hulp zijn vooral gericht op verbeterde personele en financiële regelingen en bescherming van intern ontheemden. Deze voorstellen verdienen in de visie van de AIV steun.

Op het terrein van systeembrede coherentie op het gebied van milieubescherming stelt de SGVN voor een beter geïntegreerde structuur te creëren; dit mede gezien de huidige complexiteit van internationale milieuverdragen met toezichtmechanismen en instellingen zoals UNEP, UNDP, FAO, UN-Habitat, UNESCO en UNICEF. De regering acht deze voorstellen van belang, maar te beperkt.⁶⁹ De AIV onderschrijft deze stellingname.

66 Zie rede Boutros Boutros-Ghali, 'The United Nations Crisis and Its Reform', voor het Habitat Center in New Delhi op 10 februari 2005.

67 Zo worden ontwikkelingsactiviteiten onder meer verricht door UNDP, UNICEF, UNFPA, WFP, UNHCR, UNEP en ook door (gespecialiseerde) organisaties als FAO, WHO, ILO, UNESCO en door multilaterale financiële instellingen zoals de Wereldbank en het IMF.

68 Zie UN Doc. A/RES/59/250 van 14 maart 2005.

69 Overigens hebben Frankrijk, Zweden en een aantal andere landen voorgesteld een Wereld Milieu Organisatie op te richten, teneinde deze doelstelling van systeembrede coherentie meer politieke statuur te geven.

V Samenvatting

Samenvattend concludeert de AIV dat het van belang is te streven naar een hervormde, meer effectieve VN. Om een dergelijk 'effectief multilateralisme' te bevorderen is het wenselijk de voorstellen van de SGVN een serieuze kans te geven en zoveel mogelijk te steunen. Op hoofdlijnen doet de AIV dat in dit advies dan ook. Op onderdelen worden kanttekeningen geplaatst en wordt gewezen op alternatieve opties. Daarbij is tevens gekeken naar de speciale bijdrage, die Nederland aan de hervormingen zou kunnen leveren.

Breed veiligheidsbegrip

In lijn met zijn eerdere adviezen verwelkomt de AIV de SGVN in zijn keuze voor het hantieren van een breed veiligheidsbegrip. Om succesvol te zijn stelt een dergelijke keuze echter nieuwe, zware eisen aan de taakopvatting en handelingssnelheid van de organen van de VN, met name de Veiligheidsraad. De voorstellen van de SGVN om op het terrein van preventie, wederopbouw, mensenrechtentoezicht en ontwikkeling nieuwe instrumenten te ontwikkelen verdienen daarom steun.

Responsibility to protect

De SGVN kiest voor het concept van collectieve verantwoordelijkheid voor de bescherming van mensen ('responsibility to protect'). Indien een staat niet in staat of bereid is zijn onderdanen te beschermen, komt de verantwoordelijkheid om te beschermen en zondig in te grijpen bij de statengemeenschap als geheel te berusten. Dit heeft gevolgen voor de operationele capaciteiten die de VN nodig heeft om op te treden en mede vanuit die gedachte onderschrijft de AIV dan ook dit uitgangspunt als een nieuwe hoeksteen van collectieve veiligheid.

Terrorisme: definitie en strategie

De aanbeveling te komen tot een samenhangende en alomvattende strategie van het voorkomen en bestrijden van terrorisme, met inachtneming van de rechten van de mens, wordt door de AIV ondersteund. Ook op organisatorisch terrein kan binnen de VN nog het nodige verbeteren. Hoewel het misschien moeilijk zal zijn op korte termijn resultaten te bereiken, dringt de AIV er bij de Nederlandse regering op aan juist bij de onderhandelingen op deze terreinen een voortrekkersrol te vervullen. In dit verband beveelt de AIV aan in de onderhandelingen vooral aan te sluiten bij de recente besluitvorming van de Veiligheidsraad en de stellingname van de SGVN waarin hij de door de HLP gepropageerde definitie van terrorisme onderschrijft.

Massavernietigingswapens

Het belang van de veelomvattende en zeer verschillende problemen inzake massavernietigingswapens en de noodzaak het hoofd te bieden wordt onderschreven. De AIV zal dit aspect in een separaat advies behandelen. Voorts ondersteunt hij de oproep van de SGVN te komen tot nieuwe internationale regelgeving om de internationale handel in kleine wapens aan banden te leggen.

Vredesoperaties/vredesopbouw

De aandacht voor vredesoperaties en naoorlogse vredesopbouw wordt door de AIV onderschreven. Hij wijst in dat verband op een aantal recente adviezen, waarin expliciet op deze materie is ingegaan. Het ingenomen standpunt over de troepenleveranties en de samenwerking met (inter)regionale organisaties wordt door de AIV onderschreven, maar moet wel enigermate worden gerelativeerd. In de visie van de AIV ware het verstandig als elke organisatie zich eerst zou richten op datgene waar hij goed in is. Regionale organisaties, en in het bijzonder de Afrikaanse Unie, verdienen daarnaast alle steun van de westelijke landen

bij hun streven om capaciteit op te bouwen om crisisbeheersingstaken en vreedstaken voor de VN uit te kunnen voeren.

De AIV constateert dat klassieke 'blauwhelmen'-vredesoperaties een belangrijke taak zullen blijven voor de VN, al was het maar omdat de VN soms de enige uitvoerende organisatie is. Het is zaak deze troepen zo goed mogelijk uit te rusten en van een 'robuust' mandaat te voorzien. Militaire interventie, waarbij daadwerkelijk gebruik van geweld waarschijnlijk of zeker is, zou in principe vooral moeten worden overgelaten aan een daarvoor toegeruste (inter)regionale organisatie, al dan niet met steun van of in samenwerking met anderen. Dat de VN zelf zou moeten beschikken over eigen militaire capaciteiten met dergelijke kwaliteiten is daarom voor de AIV niet evident. Het gaat er om een goed geïntegreerde aanpak te stimuleren. Vooral op het terrein van preventie, wederopbouw en ontwikkeling is nog veel te winnen en deze terreinen zijn van essentieel belang voor het bereiken van een duurzame verbetering van de situatie.

Geschillenbeslechting

Het belang dat wordt gehecht aan vreedzame geschillenbeslechting, wordt door de AIV nadrukkelijk onderschreven. Alle beschikbare middelen op het terrein van preventieve diplomatie, verzoening en bemiddelingen moeten daartoe worden benut. Dat hiervoor extra fondsen nodig zijn, is logisch.

De oprichting en inwerkingtreding van het Internationaal Strafhof (ICC) vormt een ongeken- de ontwikkeling en de AIV acht het van het grootste belang dat het zo min mogelijk wordt meegezogen door de internationale politiek en/of de interne politiek in een conflictgebied. Het Strafhof zou zich moeten beperken tot strafrechtelijk onderzoek, vervolging en berech- ting. Voor een goede taakuitoefening van het ICC zijn een goede samenwerking met de Veiligheidsraad en ondersteunend en flankerend beleid van de VN nodig.

De AIV steunt de SGVN in zijn aansporing meer gebruik te maken van het Internationaal Gerechtshof. Een nog verdere vereenvoudiging en transparantie van procedures en meer openbaarheid van de stukken kan mogelijk een nog grotere betrokkenheid van de staten bewerkstelligen. Dat is ook noodzakelijk omdat het functioneren van het Hof wordt belem- merd door capaciteitsproblemen. Om dat op te lossen is politieke en financiële steun van alle staten nodig.

Gebruik van geweld

Met betrekking tot het gebruik van geweld, ondersteunt de AIV de interpretatie van de SGVN dat preëemptief optreden tegen op handen zijnde aanvallen gedekt wordt door het recht op zelfverdediging, zoals verwoord in artikel 51 van het VN-Handvest. De AIV/CAVV hebben hun oordeel daaromtrent uitvoerig beargumenteerd in een recent advies.

De AIV is eveneens van mening dat de Veiligheidsraad de primaire verantwoordelijkheid heeft voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid en deze ook dient te nemen. Met de aanzienlijk ruimere interpretatie van het begrip 'bedreiging van de vrede' heeft de Veiligheidsraad dat ook dikwijls al gedaan en zowel diplomatieke als dwangmaat- regelen ingezet om aan dergelijke bedreigingen het hoofd te bieden. De AIV onderschrijft de aanbeveling te komen tot criteria voor mogelijk geweldsgebruik onder auspiciën van de Veiligheidsraad. Dergelijke criteria kunnen, zelfs indien deze niet in een resolutie worden vastgelegd, toch een eigen leven gaan leiden en de AIV beveelt de regering daarom aan de inhoud van deze criteria te ondersteunen.

Bij de problematiek van 'humanitaire interventie', blijft de centrale vraag wat moet er gebeuren als de Veiligheidsraad vanwege interne verdeeldheid niet optreedt? De AIV

onderschrijft volledig de stellingname dat het functioneren van de Veiligheidsraad zodanig moet verbeteren dat die vraag niet aan de orde is. De AIV meent evenwel dat, in de harde werkelijkheid van een soms diep verdeelde en verlamde Veiligheidsraad en ingeval van een humanitaire noodsituatie, de in eerdergenoemde adviezen beschreven voorwaarden een humanitaire interventie niet mag worden uitgesloten.

Institutionele hervormingen/Veiligheidsraadsuitbreiding

De AIV onderschrijft het uitgangspunt dat de samenstelling van de Veiligheidsraad moet veranderen. Het is voor de AIV van belang dat wordt gestreefd naar een Veiligheidsraad, die meer representatief is over een zo breed mogelijk geografisch bereik. Indien dit bereikt kan worden, zou Nederland zich voor iedere mogelijke consensus daarover moeten inzetten. De AIV betreurt het dat de regering de doelstelling 'verhoogde representativiteit' niet meer als zodanig noemt. Een dergelijk standpunt verhoudt zich slecht met de uit algemeen belang noodzakelijke herziening van de samenstelling van de Veiligheidsraad. De AIV onderschrijft het uitgangspunt dat er een beter evenwicht moet komen tussen de bijdragen die een land levert aan de VN en de mate waarin dit land zeggenschap heeft in de besluitvorming en is ook van oordeel dat leden van de Veiligheidsraad hierop, vooruitlopend op de herziening, moeten worden aangesproken. Dit is overigens ook geheel in lijn met artikel 23.1 van het Handvest. De AIV deelt de onvrede van de regering over de miskennis van de inspanningen van lidstaten in VN-kader, die het gevolg zou zijn van een louter toerbeurtsysteem in het kader van regionale groepen. Logischerwijs zal deze herziening van de omvang van de Veiligheidsraad leiden tot een verkleining van de invloed van de numeriek momenteel oververtegenwoordigde (westerse) Europese landen. Ook voor Nederland zal dat gevolgen hebben. Om deze consequentie bij de verkiezing van niet-permanente leden meer te verzachten zou, in de visie van de AIV, ernst moeten worden gemaakt met het toepassen van kwaliteitscriteria (zoals bijdragen aan internationale vredeshandhaving en ontwikkelingssamenwerking) en het toewerken naar een EU-zetel in de Veiligheidsraad. Omdat dit voorlopig weinig haalbaar lijkt, is het een interessant idee om aan een eventuele Duitse zetelbezetting een vertegenwoordiger van het Raadssecretariaat toe te voegen. Ook de in artikel 19 van het Verdrag van Amsterdam voorziene consultatie van EU-lidstaten door EU-lidstaten, die (al dan niet tijdelijk) lid van de Veiligheidsraad zijn, dient zo serieus mogelijk te worden genomen.

Commissie voor Vredesopbouw

De voorstellen om over te gaan tot het instellen van een Commissie voor Vredesopbouw, bijgestaan door een Support Office binnen het Secretariaat, vertoont grote overeenkomst met de aanbevelingen die de AIV/CAVV zelf in hun advies inzake Falende Staten al in mei 2004 hebben gedaan. De SGVN stelt echter dat deze Commissie zich louter moet richten op de naoorlogse fase van wederopbouw en in beginsel geen rol bij conflictpreventie en vroegtijdige waarschuwing toekomt. Het genoemde advies heeft daarentegen geconstateerd dat de internationale gemeenschap er vaak te laat bij betrokken is en dat conflictvoorkomende en conflictbeheersende activiteiten in de fase van groeiende tegenstellingen juist dan van groot belang zijn. Deze wat gekunstelde beperking is daarom in het geheel niet overtuigend. De AIV geeft er voorts verre de voorkeur aan het in te stellen fonds te voeden uit reguliere middelen. Ingeval dat op politieke problemen stuit, zal op zijn minst moeten worden voorzien in een basisvoorziening, die het mogelijk maakt te opereren in de eerste fase. Deze basisvoorziening zou afkomstig moeten zijn uit het reguliere budget. Dat de Commissie voor Vredesopbouw louter adviserend zou moeten worden en op basis van consensus zou moeten opereren, vindt de AIV een té ernstige beperking. In dat verband benadrukt de AIV tevens dat deze Commissie een orgaan moet worden van de Veiligheidsraad en aldus wordt voorzien van de noodzakelijke slagkracht. In de fase van wederopbouw zou vervolgens een toenemende rol aan de ECOSOC kunnen worden toegekend. Wel ondersteunt de AIV de aanbevelingen het secretariaat beter uit te rusten.

Raad voor de Rechten van de Mens

Het voorstel om over te gaan tot instelling van een nieuwe Raad voor de Rechten van de Mens wordt door de AIV ondersteund. Om mensenrechten op gelijke voet te plaatsen met de andere beleidsgebieden, is een Handvestwijziging noodzakelijk. Omdat dit waarschijnlijk geruime tijd zal vergen, stelt de AIV voor dat de Raad voor de Rechten van de Mens, vooruitlopend hierop, voorlopig zou kunnen gaan fungeren als orgaan van de AVVN. Met betrekking tot het lidmaatschap streeft de SGVN naar een 'society of the committed'. Dat voorstel acht de AIV nog niet voldoende doordacht. Veeleer moet worden gedacht aan andere voorwaarden, zoals de AIV ook al eerder heeft verwoord en dan nog is het de vraag of ernstige schenders van de rechten van de mens buiten dergelijke instellingen gehouden kunnen worden. De AIV heeft voorts geen uitgesproken voorkeur voor het exacte aantal leden, mits wordt voldaan aan een minimumeis van representativiteit, geloofwaardigheid én besluitvaardigheid.

Over de voorgestelde rol en functie van de nieuw in te stellen Raad heeft de AIV op onderdelen twijfel. Het stelsel van 'peer review', doet de vraag rijzen of een politiek orgaan als de Raad voor de Rechten van de Mens zelfstandig deze taak zou verrichten. De AIV acht het daarbij zorgelijk dat nauwelijks aandacht is geschonken aan de rol van huidige speciale procedures en verdragsmechanismen. Het zou ernstig te betreuren zijn als deze hervormingsoperatie dit toezichthoudende stelsel zou verzwakken of zelfs zou doen vervallen en dit moet worden voorkomen. Voorts zouden dergelijke onderzoeken op vrijwillige basis plaats gaan vinden en is het onduidelijk welke informatie daartoe zou worden gebruikt. Notoire en ernstige schenders van de rechten van de mens krijgen in een dergelijke opzet alle kans om de dans te ontspringen en dat kan niet de bedoeling zijn.

De SGVN gaat uit van vestiging van de Raad in Genève; hét centrum van de meeste VN-mensenrechtenactiviteiten en ook van belang in verband met de samenwerking met de Hoge Commissaris (HCRM). Deze functionaris speelt een instrumentele rol op het terrein van de inbedding van de rechten van de mens in alle onderdelen van de VN ('mainstreaming'). De AIV acht betrokkenheid van de HCRM bij de discussies en onderhandelingen in de Veiligheidsraad zeer toe te juichen. Een tot op heden nog wat onderbelicht onderdeel in die taakstelling betreft het toezicht op de naleving van de mensenrechten door de VN-organisatie zelf. Die leemte verdient invulling. Dat geldt ook voor het verzamelen van informatie over schendingen van internationaal humanitair recht en het opbouwen en beschikbaar stellen van expertise met betrekking tot onderzoek naar strafbare feiten volgens de internationale rechten van de mens en internationaal humanitair recht. De AIV onderschrijft verder hetgeen wordt aangegeven over verbetering van communicatie en samenwerking. Dat het programma van de HCRM daartoe zou moeten kunnen beschikken over meer fondsen en personeel (ook te velde) spreekt voor de AIV voor zich.

Alles overwegend is de AIV van oordeel dat een opgewaardeerde en meer besluitkrachtige Raad voor de Rechten van de Mens in de toekomst wellicht beter in staat is om de rechten van de mens ingebed te krijgen in alle onderdelen van de activiteiten van de VN. Zijn voorstellen terzake verdienen dan ook steun en de AIV beveelt de regering aan zich in te zetten voor aanvaarding van de instelling van een Raad, maar met behoud van de rol van de specifieke procedures en betrokkenheid van NGO's.

VN-secretariaat

De SGVN is op grond van het Handvest van de VN de bewaker en aanjager van de organisatie en in feite ook de hoeder van het algemene belang. Het is zijn taak de naleving van het 'common interest' te bevorderen. Zijn voorstellen om tot een slagvaardiger organisatie te komen moeten een deel van de oplossing voor deze problemen verzorgen. De wens om

te komen tot een staf met een andere soort betrokkenheid en capaciteiten is logisch en rechtvaardigt een besluit tot goedkeuring van de daartoe noodzakelijke middelen. De AIV beveelt de regering aan om voorstellen op intern management gebied, mits goed onderbouwd, te steunen. De al door de SGVN ondernomen stappen te komen tot een 'cabinet-style decision-making system' moeten in toekomst vruchten gaan afwerpen. Om die reden steunt de AIV deze stappen.

NGO's en de particuliere sector

Over het belang en de rol van NGO's en de particuliere sector heeft de AIV zich al meermalen, ook hierboven weer, expliciet uitgesproken. Daarbij is geconstateerd dat deze op vele terreinen een wezenlijke bijdrage hebben geleverd, ook aan de ontwikkeling van het normatieve bouwwerk. De rol van NGO's voor de verdere ontwikkeling van de VN kan dan ook niet worden onderschat en de AIV roept de regering ook op om tijdens het hervormingsproces doorlopend voldoende aandacht aan dit belangrijke aspect te blijven besteden. Dit speelt temeer, omdat het gevaar bestaat dat landen van de gelegenheid gebruik zullen maken om, de in hun ogen, bevoorrechte positie van NGO's, te beknotten. De AIV is van oordeel dat dit moet worden voorkomen.

De SGVN ziet daarnaast een belangrijke rol weggelegd voor bedrijven om de doelen van de VN te bewerkstelligen. De AIV onderschrijft deze belangrijke rol van de particuliere sector, recentelijk nader toegelicht in het bijgevoegde briefadvies met een reactie op het Sachs-rapport. Daarin wordt specifiek ingegaan op de relatie tussen ontwikkeling en veiligheid en de private sector. Het belang van die relatie en de noodzaak om deze te versterken om de problemen in vele ontwikkelingslanden in de wereld op een effectieve manier aan te pakken, wordt hierbij door de AIV nogmaals onderstreept.

Coherentie en effectiviteit

Een belangrijke consequentie van het gebruik en omarmen van een breed veiligheidsbegrip, is de noodzaak te komen tot een goede coördinatie tussen de verschillende onderdelen van de VN. Op dat punt is nog een wereld te winnen. De SGVN besteedt in zijn rapport veel aandacht aan dit aspect, maar doet te weinig concrete en veelal korte termijnvoorstellen.

De AIV constateert tot slot dat de aanbevelingen over de verbetering van de effectiviteit van de VN-ontwikkelingsinstellingen zich concentreren op de versterking van de plaatselijke VN-vertegenwoordiging. Dit wordt gesteund. Tevens wordt voorgesteld een Raad van Ontwikkelingsdeskundigen in te stellen; een voorstel waarvan het effectieve nut overigens niet erg duidelijk wordt uitgewerkt. De voorstellen op het terrein van humanitaire hulp verdienen in de visie van de AIV steun. Op het terrein van systeembrede coherentie op het gebied van milieu stelt de SGVN voor een beter geïntegreerde structuur te creëren. De regering acht deze voorstellen van belang, maar te beperkt. De AIV onderschrijft deze stellingname.

Tot slot

De AIV onderstreept de wenselijkheid optimaal het thans ontstane momentum voor hervormingen te benutten. Het zestigjarige bestaan van de organisatie, de politieke statuur van de Secretaris-Generaal en de kwaliteit van de voorstellen in zijn rapport *In Larger Freedom* scheppen een unieke mogelijkheid daartoe. In deze wereld, die wordt geconfronteerd met nieuwe bedreigingen én grote uitdagingen, bestaat nu een kans om te bereiken dat in alle activiteiten van de VN een meer daadkrachtige en samenhangende strategie wordt gevolgd waarbij ontwikkeling, vrede en veiligheid en de rechten van de mens hand in hand gaan. Dat is de winst van de voorstellen van de SGVN en die winst verdient het om te worden verzilverd. Aldus kan de Verenigde Naties een nieuwe kans krijgen.

De Voorzitter van de Adviesraad
Internationale Vraagstukken
Mr. F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Directie Verenigde Naties en
Financiële Instellingen (DVF)
Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag

Datum 19 april 2005
Kenmerk DVF/CI – 108/05
Blad 1/3
Bijlage(n)
Betreft VN-hervormingen
C.c.

Behandeld Kanta Adhin
Telefoon 070-3484863
Fax 070-3486167
E-mail dvf-ci@minbuza.nl

Zeer geachte Heer Korthals Altes,

Mede namens de ministers van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking wend ik mij tot u met betrekking tot het thema “De VN-hervormingen” waarover in het werkprogramma van de Adviesraad Internationale Vraagstukken voor 2005 het volgende staat: “Naar verwachting zal de SG VN begin 2005 uit de aanbevelingen van het High-level Panel dat eind 2004 aan hem zal worden aangeboden een selectie maken en voorbereidingen treffen met het oog op besluitvorming in de AVVN van 2005. Een tijdig (brief)advies van de AIV is nodig, nog voor de zomer 2005, dat aangeeft welke elementen gekozen door de SG VN van blijvende waarde zullen zijn voor de Nederlandse multilaterale inzet en hoe deze kunnen worden verankerd in de VN en in het beleid van Nederland en de EU.”

Het betreffende rapport van de Secretaris-Generaal van de VN – “In larger freedom: towards development, security and human rights for all” - is op 21 maart jl. uitgekomen. Met het oog op bovenstaande verzoek ik uw raad zijn visie te geven op het rapport en daarbij bijzondere aandacht te geven aan een drietal hieronder te noemen onderwerpen. Bij uw advisering kunt u ook betrekken de zienswijze van de Nederlandse regering op het rapport van het High-level Panel (“A more secure world: our shared responsibility”), alsmede op het rapport van het UN Millennium Project Team (“Investing in Development – A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals”), die op 25 februari jl de Tweede Kamer is toegegaan. Mij is bekend dat uw raad zich op eigen initiatief buigt over laatstgenoemd rapport.

Voorts zijn bij uw raad ook in behandeling twee adviesaanvragen die raakvlakken hebben met de onderhavige materie, te weten de “Positionering van Nederland in de nieuwe EU, NAVO en de VN” en “Strategie tegen proliferatie van massavernietigingswapens en de traditionele ontwapeningsfora”.

Bij uw advisering ten aanzien van de onderhavige aanvraag verzoek ik u bijzondere aandacht te besteden aan:

1. versterking van de rol van de VN als het geëigende forum ter bespreking en behandeling van wereldwijde problemen en daaraan gekoppeld een sterkere positie van de Secretaris-Generaal als degene die aandacht vraagt voor dergelijke problemen en de internationale agenda terzake helpt formuleren vanuit de notie van het algemeen belang. Welke aanknopingspunten ziet uw raad in het onderhavige rapport om dit punt verder te voeren?

2. verbetering van de effectiviteit van de VN-ontwikkelingsinstellingen. In zijn rapport doet de Secretaris-Generaal een aantal aanbevelingen voor de kortere termijn, die overigens beperkter zijn dan hetgeen reeds is vastgelegd in de resolutie van de AVVN over de *Triennial Comprehensive Policy Review of Operational Activities for Development of the United Nations system (A/RES/59/250)* en aansluiten bij door Nederland en gelijkgezinde landen gedane voorstellen op dit punt. Voor de langere termijn worden drastische hervormingen voorgesteld, met name een hergroepering van alle instellingen tot "tightly managed entities", die zich onderscheidenlijk bezighouden met ontwikkeling, het milieu en humanitaire actie (par. 197 van het SG-rapport). Graag verneem ik de visie van uw raad hierop.
3. De rol van het maatschappelijk middenveld en de private sector. In het kader van de noodzaak voor collectieve actie om de hedendaagse dreigingen het hoofd te bieden, benadrukt de Secretaris-Generaal het belang van de rol van een actief maatschappelijk middenveld en een dynamische private sector, naast de rol van staten en intergouvernementele organisaties, maar gaat daar nauwelijks nader op in. Ook hierop zou ik graag de visie van de raad vernemen.

Zoals in het werkprogramma aangegeven, zou een tijdig advies nog voor de zomer op prijs worden gesteld, met het oog op de in september a.s. te houden top voorafgaand aan de 60-ste AVVN (14-16 september 2005). De Tweede Kamer heeft reeds verzocht in verband met een voorgenomen algemeen overleg in juni a.s., uiterlijk 1 juni te worden geïnformeerd over de Nederlandse inzet voor de Top.

Mede namens mijn ambtgenoten van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking zie ik met belangstelling uit naar uw spoedige advisering.

Afschrift van deze brief zend ik aan de Voorzitter van de Tweede Kamer en de Voorzitter van de Eerste Kamer.



Dr. B. R. Bot

Lijst van veel gebruikte afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AVVN	Algemene Vergadering van de Verenigde Naties
CAVV	Commissie van Advies Inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken
CEI	Commissie Europese Integratie (van de AIV)
CMR	Commissie Mensenrechten (van de AIV)
COS	Commissie Ontwikkelingssamenwerking (van de AIV)
CVV	Commissie Vrede en Veiligheid (van de AIV)
DVF/CI	Directie Verenigde Naties en Internationale Financiële Instellingen/Coördinatie en Institutionele Zaken
ECOSOC	Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties
EU	Europese Unie
FAO	Food and Agriculture Organization
HCRM	Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens
HIV/AIDS	Human Immunodeficiency Virus/Acquired Immune Deficiency Syndrome
HLP	High Level Panel on Threats, Challenges and Change
HV	Handvest van de Verenigde Naties
ICC	International Criminal Court
MRC	Mensenrechten Commissie van de VN
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
ODA	Official Development Assistance
OVSE	Organisatie voor Samenwerking en Veiligheid in Europa
SGVN	Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF	United Nations Children's Fund
VN	Verenigde Naties
VR	Veiligheidsraad van de Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten van Amerika

Briefadvies**REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen we de Millennium Doelen?**

April 2005

Woord vooraf

In januari 2005 heeft het UN Millennium Project Team het rapport *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals* uitgebracht, naar de voorzitter ook het Sachs-rapport geheten.¹ De Secretaris-Generaal van de VN beschouwt dit rapport evenals dat van het High Level Panel als belangrijke uitgangspunten voor zijn aanbevelingen voor de VN-top van staatshoofden en regeringsleiders in september 2005 te New York.² Verwacht mag worden dat deze drie rapporten zowel tijdens de voorbereiding als tijdens de VN-top zelf een niet te onderschatten betekenis zullen hebben. De AIV heeft daarom met belangstelling kennis genomen van de reactie van de regering op het Sachs- en het HLP-rapport.³

Dit briefadvies spitst zich toe op het Sachs-rapport, en wordt nu uitgebracht omdat daarover in de komende weken debatten gevoerd zullen worden in de Tweede Kamer. Het heeft evenwel een voorlopig karakter aangezien de AIV over het rapport van de SG een afzonderlijk advies voorbereidt en daarin zal, voor zover nodig, nader worden ingegaan op aspecten samenhangend met de Millennium Developments Goals (MDG's).

De werkgroep die dit briefadvies heeft voorbereid, bestond geheel uit leden van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking van de AIV en stond onder voorzitterschap van drs. H.A.J. Kruijssen. Tevens namen deel drs. F.D. van Loon, mr. G.H.O van Maanen, prof. dr. L.B.M. Mennes, mw. ir. A.N. Papma, dr. L. Schulpen, en prof. dr. S. van Wijnbergen, redactioneel bijgestaan door mw. drs. J.A. Nederlof.

1. Waardering

De AIV heeft grote waardering voor de wervende daadkracht van het rapport. De MDG's zijn vijf jaar geleden niet in steen gebeiteld om onderwerp te worden van studies en conferenties, maar om met kracht en creativiteit te worden nagestreefd en binnen afzienbare tijd te worden gerealiseerd. Het rapport is vanuit deze geest geschreven. Het is een gedreven pleitnota geworden met als doel het politieke klimaat te scheppen voor een veelheid van acties die effectief bijdragen aan de vermindering van armoede. Sterker nog: uitgaande van het gegeven dat in de politiek sommige profetieën '*self fulfilling*' zijn als ze maar op de juiste toon worden gebracht, claimt het rapport niet alleen dat het politieke kader reeds aanwezig is en de financiële middelen tegen relatief lagere kosten kunnen worden opgebracht, maar ook dat de meeste voorstellen binnen afzienbare tijd uitvoerbaar zijn.⁴ Dat is stimulerend. De AIV wil er echter op wijzen, dat de MDG's als zodanig tussentijdse doelen zijn, en geen einddoelen. Ze zijn graadmeter voor de

- 1 Zie voor het rapport: <http://unmp.forumone.com/eng_full_report/MainReportComplete-lowres.pdf>. Verwijzingen in dit advies zijn naar het volledige rapport en naar de overeenkomstige pagina's in de Overview.
- 2 High Level Panel on Threats, Challenges and Change: *A more secure world: our shared responsibility*. A/59/565, 29 november 2004. Zie: <<http://www.un.org/secureworld/report.pdf>>. Rapport van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties: *In larger Freedom: towards development, security and human rights for all*. A/59/2005, 21 maart 2005. Zie: <<http://www.un.org/largerfreedom/report-largerfreedom.pdf>>.
- 3 Kamerstuk 26150, nr. 17 van 25 februari 2005.
- 4 De Secretaris-Generaal schetst in zijn samenvattende rapport de huidige realiteit. Hij constateert dat van de afspraken in Monterrey en Johannesburg nog niet veel is terechtgekomen: '...this has been promised but not delivered. That failure is measured in the rolls of the dead – and on it are written millions of new names each year'. Paragraaf 32, p. 12.

mate waarin de internationale gemeenschap zich daadwerkelijk inzet voor een structurele vermindering van de armoede in het algemeen, en van de ongelijkheid tussen en binnen landen in het bijzonder. De MDG's en de daarmee verbonden programma's bieden een uitgelezen mogelijkheid om het proces van realisering van de meest basale mensenrechten te meten. Het jaar 2015 is een tussenstation: zolang nog aanzienlijke delen van de wereldbevolking in armoede leven en hun de mogelijkheid voor een menswaardig leven wordt onthouden, zal een extra inspanning ook daarna wereldwijd nodig blijven. Want zelfs als de MDG's volledig worden waargemaakt, zijn in 2015 armoede en honger nog maar voor de helft weggewerkt. Overigens moet een relativering worden aangebracht bij het presenteren van cijfers op mondiaal niveau. Bij het meten van de voortgang heeft de hoge economische groei van China en India namelijk verhullende effecten ten aanzien van de op alle fronten stagnerende situatie in Sub-Sahara Afrika. Daarnaast is het de vraag of het opschuiven vanuit de categorie van extreme armoede van 1 US\$ per dag naar de naastgelegen categorie van 2 US\$ per dag wel voldoende verbeteringen oplevert.⁵ Kortom, op mondiaal niveau is sprake van een gedeeltelijke verbetering, maar daar staat de verdieping van de armoede in achterblijvende delen van de wereld zoals Sub-Sahara Afrika tegenover.

Het is duidelijk, dat de schrijvers van het rapport hebben geworsteld met enkele dilemma's. Sterke nadruk wordt gelegd op het nemen van verantwoordelijkheid, zowel door de ontwikkelingslanden als door de internationale donorgemeenschap. De vraag hoe de hier en daar in het rapport bepleite externe sturing in ontwikkelingsprocessen zich daarmee verhoudt, komt niet altijd goed uit de verf. De AIV wil benadrukken dat *'local ownership'* en duurzame ontwikkeling onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, en dat donoren niet even 'in het gat moeten springen' als het in hun ogen niet snel genoeg gaat. Een nationaal gedragen ontwikkeling impliceert dat de private sector en het maatschappelijk middenveld voluit betrokken zijn. Het Sachs-rapport geeft aan het eerste wel aandacht, het tweede blijft te veel onderbelicht.

Een tweede dilemma betreft de enorme diversiteit van het armoedeprobleem versus de noodzaak tot het stellen van prioriteiten. Een veelheid van instrumenten wordt beschreven, maar onderbelicht blijft welke keuze nu gemaakt moet worden omdat die op de korte termijn het meest effect heeft voor de realisering van de MDG's. De aanbeveling ten aanzien van de zogenaamde 'quick wins' en de 'fast track' landen suggereert snelle resultaten, maar onderschat de complexiteit van de problemen.

Een derde dilemma speelt bij de financiering. De toename van ODA-middelen is dringend vereist en de internationale gemeenschap moet haar verplichtingen ten aanzien van de 0,7% BNP zo snel mogelijk nakomen. Het Sachs-rapport stelt dat ook met zoveel woorden, al wordt het groeitempo na een eerste sprong in 2006 in het traject daarna tot 2015 getemporeerd. Maar tegelijkertijd is ook duidelijk dat de realisering van de MDG's alleen mogelijk is als de nationale besparingen en de buitenlandse investeringen worden gestimuleerd. De inzet van ODA zou, zo meent de AIV, mede gericht moeten worden op capaciteitsvergroting in de ontwikkelingslanden,⁶

5 S. Chen en M. Ravallion: *How have the world's poorest fared since the early 1980s?* in: Policy Research Paper 3341, World Bank, Washington DC, 2004, p. 23. Daarin wordt aangegeven, dat tussen 1984 en 2001 circa 390 miljoen mensen in plaats van 1 dollar per dag 2 dollar per dag, zijn gaan verdienen, maar '... they are still poor by the standards of middle-income developing countries'.

6 In zijn rapport zegt de Secretaris-Generaal hierover: 'In follow-up to the March 2005 Paris High-level Forum on Aid Effectiveness, donor countries should set, by September 2005, timetables and monitorable targets for aligning their aid delivery mechanisms with partner countries' Millennium Development Goals-based national strategies', paragraaf 53, p. 17.

Vervolg voetnoot 6 »

en ODA zou daarbij als hefboom ingezet moeten worden voor genoemde nationale besparingen en buitenlandse investeringen.

In de volgende paragrafen wil de AIV elementen uit het Sachs-rapport onder de loep nemen die van bijzonder belang zijn voor succes in de strijd tegen armoede. De AIV betreft hierbij het Nederlandse beleid, met name zoals neergelegd in de nota *Aan Elkaar Verplicht* en de rapportage van de Nederlandse regering over de achtste Millennium Development Goal.⁷ De AIV maakt een keuze voor die onderwerpen die in samenhang met het actuele Nederlandse beleid de meeste internationale nadruk behoeven.

2. *Goed bestuur en veiligheid*

In eerdere adviezen is aangegeven hoe de AIV de relatie ziet tussen goed bestuur, veiligheid en ontwikkeling.⁸ Een integrale benadering is noodzakelijk, omdat in dit complexe veld de verschillende elementen elkaar nodig hebben om gerealiseerd te worden. Het categoriseren en het daaraan verbinden van gescheiden middelen en fondsen is, in de visie van de AIV, onnodig en maakt een integrale benadering lastiger te realiseren.

Het Sachs-rapport is geschreven vanuit de invalshoek van armoedevermindering en noemt goed bestuur en veiligheid voorwaarden voor ontwikkeling. De AIV vindt dit begrijpelijk, maar wil wijzen op het risico dat op deze manier de noodzakelijke flexibiliteit onder druk komt te staan. Immers, het hanteren van condities kan in feite inhouden dat nogal wat landen buiten het bereik van de internationale hulpverlening komen. Erger nog: die staten lijken versneld in een neerwaartse spiraal te komen waaraan enorme regionale en mondiale veiligheidsrisico's, en dus ontwikkelingsrisico's, zijn verbonden. Tegen deze achtergrond wil de AIV enkele opmerkingen maken.

Het rapport stelt dat hulp bij voorkeur gegeven zou moeten worden aan landen met goed bestuur.⁹ In landen die nog geen goed bestuur hebben doordat de (financiële) middelen daarvoor ontbreken moet volgens het rapport worden geïnvesteerd in programma's ter verbetering van het bestuur, de rechtspraak, mensenrechten en de ontwikkeling van de private sector. Massieve investeringen in armoedevermindering dienen in dergelijke landen vooralsnog achterwege te blijven. Algemeen wordt gesteld dat de effecten van hulp op armoedevermindering voor een belangrijk deel afhangen van de mate waarin die hulp economische groei stimuleert. Aan

» *vervolg voetnoot 6*

In het op 12 april 2005 uitgekomen rapport van de Wereldbank *Global Monitoring Report 2005* wordt een analyse gemaakt van de absorptiecapaciteit van hulp gelden. Ten opzichte van Aziatische landen steken de landen van Sub-Sahara Afrika ongunstig af. Tervijl de vijf grootste Aziatische landen onmiddellijk een verdubbeling van de hulp kunnen absorberen, wordt over de landen van Sub-Sahara Afrika gezegd 'Overall (they) have the capacity to use additional aid productively if they continued and strenghtened their reforms'. <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/GLOBALMONITORINGEXT/O,,cotentMDK:20445926~page PK:64022011~piPK:292245~theSitePK:278515,00.html>>.

7 Kamerstuk: 29234, nr. 1, oktober 2003 en Kamerstuk 040182, 25 mei 2004, met bijlage. Het achtste Millennium Doel beoogt: 'Develop a global partnership for development'.

8 AIV-advies nummer 30: *Een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking*, april 2003; AIV-advies nummer 34: *Nederland en crisisbeheersing, drie actuele aspecten*, maart 2004 en AIV/CAVV-advies nummer 35: *Falende Staten: een wereldwijde verantwoordelijkheid*, mei 2004.

9 Sachs-rapport, p. 110. Overview p. 35. Zie ook het rapport van de Secretaris-Generaal, paragraaf 36, p. 13: '.....the Millennium Development Goals will not work in practice unless supported by States with transparent, accountable systems of governance, grounded in the rule of law, encompassing civil and political as well as economic and social rights, and underpinned by accountable and efficient public administration'.

recent onderzoek zijn indicaties te ontleen dat hulp effectiever is in landen met goed bestuur. Maar ook is vastgesteld dat in landen waarin het beleid zich onder invloed van hulp verbeterde en stabiliteit werd bereikt, de economische groei daarna door hulp effectief wordt gestimuleerd. Tevens blijkt dat hulp significante positieve effecten op de kwaliteit van het beleid heeft, mits tevens maatregelen worden getroffen op het gebied van veiligheid en naleving van mensenrechten. De aanbeveling in het Sachs-rapport om in een aantal *fast track* landen (extra MDG-gericht) te investeren, kan volgens de AIV dan ook alleen van toepassing zijn op die landen die aan het criterium van goed bestuur voldoen, dan wel een objectief verifieerbaar beleid voeren ter verbetering van dat bestuur. In landen die dat niet hebben, zal deze ontwikkelingsfinanciering een nauwelijks traceerbaar effect hebben op armoedevermindering. Donoren zouden erop moeten toezien dat hun hulp daadwerkelijk bijdraagt aan de verbetering van bestuur, en dat de voorwaarden vervuld zijn voor een effectieve aanpak van het armoedeprobleem. Hieronder dient uitdrukkelijk begrepen te worden het scheppen van een zodanige infrastructuur en het nemen van maatregelen, opdat de economie in het betreffende ontwikkelingsland (verder) tot ontwikkeling komt en buitenlandse investeringen worden aangetrokken.

Het Sachs-rapport veronderstelt voorts dat ontwikkelingshulp een belangrijke bijdrage kan leveren zowel voor conflictpreventie, conflictbeheersing als post-conflictopbouw. Geconcludeerd wordt onder meer dat snel optreden en positieve impulsen in de vorm van meer hulp beter werken dan sancties. Onderzoek wijst echter uit dat hulp voor armoedevermindering alleen in post-conflictsituaties effectief is, en dan nog met name als die op grote schaal en voor een periode van 4 tot 7 jaar wordt verstrekt.¹⁰ Een relativering van de aanbeveling in het rapport lijkt de AIV derhalve op zijn plaats. In landen waarin de politieke instabiliteit en economische kwetsbaarheid groot zijn, is hulp gericht op armoedebestrijding weliswaar niet direct effectief, maar kan onder bepaalde omstandigheden en mits specifiek gericht wel degelijk bijdragen aan betere voorwaarden voor stabiliteit en (latere) economische groei. De AIV bepleit dat dergelijke bestedingen, zeker voor die donoren die niet aan ODA-norm voldoen, een complement vormen op hun ODA-uitgaven die op het realiseren van de MDG's gericht zijn.

3. Voorrang voor Afrika

Het Sachs-rapport geeft speciale aandacht aan Afrika. Het recent uitgekomen rapport van de door de Britse regering ingestelde Afrika-Commissie sluit zich hierbij aan.¹¹ Sachs stelt vast dat de achterstand van dit continent aan diverse oorzaken ligt en vindt daarbij het tekortschieten van het goed bestuur van minder betekenis. De AIV vindt deze motivering voor de huidige stagnatie in Afrika niet overtuigend.¹² De in het rapport genoemde oorzaken blijken volgens diverse onderzoeken namelijk geenszins zo uniek Afrikaans, dat zij de achterblijvende situatie kunnen verklaren.¹³ Bovendien blijken de in het rapport genoemde factoren lang niet die importantie te hebben, waardoor het ontbreken van goed bestuur zou kunnen worden gerelativeerd.

10 P. Collier en A. Hoeffler: *Conflicts*, in: B. Lomborg (ed), *Global Crises, Global Solutions*, Cambridge University Press, UK, 2004, pp. 129-156. De studie is gebaseerd op een analyse van burgeroorlogen in lage inkomenslanden in de periode 1965 tot 1999.

11 Report of the Commission for Africa: *Our common interest*. Maart 2005. zie: <<http://www.commissionforafrica.org/english/report/thereport/cfafullreport.pdf>>. Zie ook de speciale aandacht die het rapport van de Secretaris-Generaal heeft voor Sub-Sahara Afrika en met name voor de bestrijding van HIV/Aids, box 4, pp. 23 en 24.

12 Zie in dit kader ook AIV-advies nummer 17: *De worsteling van Afrika. Veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling*, januari 2001; AIV/CAVV-advies nummer 35: *Falende Staten: een wereldwijde verantwoordelijkheid*, mei 2004.

13 Sachs-report p. 148 en verder. Overview p. 32. Genoemd worden vijf oorzaken: 'very high transport costs and small markets; low-productivity agriculture; very high disease burdens; a history of adverse geopolitics; very slow diffusion of technology from abroad'.

Het lijkt derhalve volgens de AIV meer aan te komen op een combinatie van oorzaken. Goed bestuur en stabiliteit moeten veel meer nadruk krijgen als sleutelfactoren voor succes of falen in Afrika.¹⁴

Van de andere in het rapport genoemde oorzaken verdient HIV/Aids prompte en bijzondere aandacht. Door het ontbreken van (het besef van de noodzaak van) adequate programma's ter voorkoming van infectie, de behandeling van geïnfecteerden en de aanpak van de sociale en economische gevolgen van deze armoedeziekte, dreigt Afrika decennia teruggeworpen te worden. Tenzij deze catastrofe wordt bedwongen, zal iedere duurzame verbetering op het gebied van de MDG's illusoir zijn. De situatie rond HIV/Aids vindt de AIV zelfs zo ernstig dat het negeren of in onvoldoende mate opzetten van coherente programma's ter bestrijding ervan, een negatieve indicator moet gaan vormen voor goed bestuur. De AIV beveelt aan de bestrijding van HIV/Aids tezamen met het bevorderen van good governance een veel hogere prioriteit te geven. Initiatieven zoals door Nederland ontplooid tijdens het EU-voorzitterschap, moeten internationaal sterk worden bevorderd.

4. Vergroting van de kapitaalstromen naar ontwikkelingslanden

Het Sachs-rapport heeft als belangrijkste boodschap dat armoede uit te bannen is, mits genoeg geld beschikbaar wordt gesteld voor grootschalige investeringen zoals capaciteitsontwikkeling, infrastructuur, onderwijs en gezondheidszorg. De politieke bereidheid om de voorgestelde veranderingen uit te voeren wordt vóórondersteld en komt derhalve als prealabele doelstelling niet ter sprake, evenmin als de capaciteit van landen in het Zuiden om deze geldstromen te absorberen. De AIV wil hierbij een enkele opmerking maken.

Financiering en de wijze waarop deze gelden bijeen gebracht kunnen worden, zijn een centraal onderwerp van het rapport. Terecht gaat het rapport uit van de Monterrey-consensus. Daar werd onder meer vastgesteld dat het vergroten van de capaciteit van economieën om de eigen besparingen productief te gebruiken het startpunt dient te zijn. Niet alleen zijn de eigen besparingen - zelfs in de armste landen - de belangrijkste bron van investeringen, maar het nationaal treffen van maatregelen voor een effectiever gebruik daarvan is een eerste voorwaarde voor productieve absorptie van besparingen van buitenaf.¹⁵ Daarnaast moeten allerlei nationale barrières voor buitenlandse investeringen worden weggenomen. De AIV meent dat deze aspecten in de komende maanden van internationaal overleg bijzondere aandacht verdienen. Het rapport gaat er vanuit dat de voor investering beschikbare binnenlandse besparingen met 4% van BNP zullen toenemen. Dat lijkt de AIV niet realistisch voor meerdere landen.¹⁶ Daarnaast kan er niet aan voorbijgegaan worden dat zeker in landen met een relatief groot hulpvolume die externe hulp een negatieve effect kan hebben op de nationale besparingen.

14 Het rapport van de Afrika-Commissie stelt: 'Africa's history over the last fifty years has been blighted by two areas of weakness. These have been capacity – the ability to design and deliver policies; and accountability – how well a state answers to its people.', p. 12. Daarnaast legt dit rapport de nadruk op verbetering van onderwijs- en gezondheidssystemen, hulp aan kinderen, verbeterde irrigatiesystemen, grotere handel binnen het continent en op het realiseren van grote infrastructurele werken. De donoren zouden hun hulp tenminste moeten verdubbelen, de schulden 100% kwijtschelden, handelsbelemmeringen (voor katoen en suiker) wegnemen, extra investeren in hoger onderwijs en de bestrijding van HIV/Aids en drie miljard dollar op jaarbasis bijdragen aan veiligheid (o.a. peacekeeping missies).

15 Het Nederlandse initiatief om de samenwerking van publieke en private partijen voor de ontwikkeling van de financiële sector binnen OS te stimuleren is hierop gericht.

16 In het *Global Monitoring Report 2005* van de Wereldbank wordt in voetnoot 6 opgemerkt dat voor Sub-Sahara Afrika een verdubbeling van de groei naar 7% nodig is om de MDG's te halen. Het wordt onwaarschijnlijk geacht dat een dergelijke groei ook maar kan worden benaderd.

Het rapport geeft nogal wat aandacht aan de publieke sector, en zodoende aan verhoging van de belastingopbrengsten of verschuivingen binnen het overheidsbudget.¹⁷ Zeker zo belangrijk, en ook het rapport geeft daaraan nadrukkelijk aandacht, is een beter gebruik van besparingen in de private sector. In feite wordt daarmee onderstreept dat die sector een belangrijke, aanjagende functie heeft voor ontwikkeling. Voor het dekken van de financieringsbehoefte die overblijft na optimaal gebruik van binnenlandse middelen komen volgens het rapport alleen ODA-giften in aanmerking, omdat de armste landen zich geen schulden kunnen veroorloven.¹⁸ Dit lijkt voorbij te gaan aan het feit, dat er meer wegen zijn waarlangs externe besparingen een arm land kunnen bereiken en daar kunnen bijdragen aan ontwikkeling. Directe investeringen door buitenlandse bedrijven (Foreign Direct Investment, FDI) zijn voor de armste ontwikkelingslanden weliswaar minder belangrijk dan voor de middeninkomenslanden, maar zij zouden gestimuleerd moeten worden omdat ze het direct productief vermogen bevorderen, niet leiden tot een slechtere schuldenpositie en de belastingbasis van het ontvangende land versterken.¹⁹

Verschillende ideeën zijn de laatste jaren geopperd om nieuwe bronnen te vinden voor de financiering van een hogere ODA. Zo heeft de Britse regering de International Financing Facility (IFF) voorgesteld. Het is een plan om de internationale kapitaalmarkten te gebruiken ter verhypothekering van toekomstig ODA-geld van rijke landen. Zodoende kan een veel groter bedrag aan ODA-geld eerder beschikbaar komen. Het rapport vindt dit een betere benadering dan het introduceren van nieuwe internationale belastingen.²⁰ Desondanks is de AIV van mening dat aan IFF belangrijke nadelen kleven, zoals rente- en andere operationaliseringskosten, en de afnemende stabiliteit van toekomstige ODA-stromen. In feite gaat het om een schijnverhoging. De AIV verwacht bovendien dat ernstige bezwaren tegen IFF zullen worden aangevoerd door Eurostat.

Benodigde gelden

Het rapport berekent ook de ODA-stroom die nodig is om de MDG's te realiseren.²¹ Ten behoeve van gerichte MDG-investering is een groei nodig, lopende van 0,23% in 2002 via 0,44% in 2006 naar 0,54% in 2015. Binnen de 0,7%-norm moet dan 0,16% beschikbaar zijn voor activiteiten die niet direct op het behalen van de MDG's gericht zijn, zoals bijvoorbeeld veiligheid en milieu in het Clean Development Mechanism. De AIV zet vraagtekens bij deze stelling omdat het gegoochel met cijfers en het werken met gemiddelden afleidt van de harde verplichting om 0,7% BNP aan ODA bij te dragen.²² Bovendien zal een compartimentering binnen ODA de integrale aanpak van veiligheid en ontwikkeling in de weg staan.

17 De voorstellen van het Verenigd Koninkrijk en de G-7 voor schuldvermindering aan multilaterale financiële instellingen passen in deze categorie.

18 De stelling dat de armste landen zich geen schulden kunnen veroorloven lijkt plausibel, maar komt in feite neer op het uitsluiten van krediet. Een dergelijke opstelling is een doodvonnis voor economische ontwikkeling. Een van de doelstellingen van het beleid dient te zijn dat er zodanige maatregelen worden genomen dat de kredietwaardigheid van deze landen worden hersteld.

19 Wereldbank: *Global monitoring report 2005* (voetnoot 6): 'For most Sub-Saharan countries, the prospects of attracting FDI are constrained. Costs as a share of lost sales are two to three times larger in Kenya, Tanzania and Zambia than in China and Brazil.'

20 Ook het rapport van de Secretaris-Generaal ziet de positieve kanten van de IFF als mogelijkheid om de ODA op korte termijn te verhogen, maar benadrukt dat andere, aanvullende en structurele maatregelen nodig zijn, paragraaf 31, p. 17.

21 Sachs-rapport, p. 251; Overview, p. 57. Het rapport van de Secretaris-Generaal hanteert overeenkomstige cijfers. Paragraaf 48, p. 16.

22 Wereldbank: *Global Monitoring Report 2005* geeft in voetnoot 6 aan dat met alle toezeggingen die tot nu toe zijn gedaan, het hulpvolume in 2010 niet boven 0,32% uitkomt, hetgeen lager is dan aan het begin van de negentiger jaren (van de vorige eeuw).

De afzonderlijke lidstaten van de EU moeten hun toezeggingen in het kader van de Barcelona-afspraken over hun ODA-prestaties aanpassen, in die zin dat de voor ieder land overeengekomen minimumnorm van 0,39% per 2006 wordt verhoogd naar 0,44% 2006 voor MDG-gerelateerde activiteiten.²³

5. Het multilaterale kanaal

Het Sachs-rapport wijdt harde woorden aan hulp via multilaterale en bilaterale donoren. De kwaliteit wordt laag genoemd.²⁴ In Nederland zijn verschillende onderzoeken gedaan naar de effectiviteit van de Nederlandse ontwikkelingshulp voor armoedevermindering. Daaruit blijkt dat bepaalde Internationale Financiële Instellingen (IFI's), met name de Wereldbank en regionale ontwikkelingsbanken, het relatief goed doen.²⁵ Weliswaar wordt in de nota *Aan elkaar verplicht* gesteld, dat er voordelen verbonden zijn aan hulp via IFI's en andere multilaterale instellingen, maar in feite daalt de Nederlandse hulp via die instellingen (onder meer door de motie-Ferrier). De AIV betreurt dat en beveelt aan een verhoging van de Nederlandse middelen aan de IFI's te heroverwegen. Meer middelen voor andere VN-instellingen zouden pas aan de orde zijn, zodra die instellingen de kwaliteit en effectiviteit van hun optreden hebben verhoogd.

In het rapport worden tevens aanbevelingen gedaan om op VN-niveau tot betere afstemming te komen, bijvoorbeeld door meer samenwerking vanuit het Algemeen Secretariaat van de VN (UN Development Group). De AIV zal hierop terugkomen in zijn advies inzake het rapport van de Secretaris-Generaal. Wel wil de Raad aantekenen dat een toename van bureaucratie vermeden moet worden omdat die vrijwel nooit gepaard gaat met een verbeterde output. De AIV geeft er de voorkeur aan om juist vanwege *local ownership* en een effectieve inzet van middelen, de afstemming en samenwerking op het niveau van landen te laten plaatsvinden en niet, althans veel minder, op het niveau van de hoofdkwartieren van de multilaterale instellingen.

Daarnaast moet de geweldige last die niet of slecht gecoördineerde donoracties opleveren voor ontwikkelingslanden, zo snel mogelijk worden verminderd. De veel voorkomende praktijk dat bilaterale donoren wel onderling overleggen maar dat de multilateralen zich daarbij niet aansluiten, zal doorbroken moeten worden. Het ligt daarbij voor de hand dat ook de private sector en particuliere donoren bij een dergelijk verbreed overleg worden betrokken. Vanzelfsprekend mag een dergelijk overleg niet betekenen dat voorbijgegaan wordt aan de eigenheid van ieder van de actoren, en dat gezamenlijke uitvoering de uitkomst van dat overleg zou moeten zijn.

6. De niet-statelijke actoren

Door de nadruk op het belang van goed bestuur krijgen overheden volop aandacht in het Sachs-rapport. In vergelijking daarmee komen de niet-statelijke actoren er bekaaid vanaf. Het maatschappelijk middenveld doet volgens het rapport zijn werk als '*countervailing power*' bij de realisatie, handhaving en naleving van de mensenrechten.²⁶ Deze rol wordt echter verder niet

23 Zie ook de Nota van de Commissie van 12 april 2005 (COM(2005) 133 final

(<http://europa.eu.int/comm/development/body/tmp_docs/communication_mdgs_financing_for_development_12_04_2005_en.pdf#zoom=100>), waarin bepleit wordt een algemene ODA-verhoging in te voeren van 0,44% in 2006, via een tussenstation van 0,51% in 2010, teneinde uiterlijk in 2015 0,7% door iedere lidstaat te bereiken.

24 Sachs-rapport, p. 196 en verder. Overview, p. 38 en verder.

25 Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO): *Effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking*, nr. 1, Den Haag, 2003, pp. 45-46.

26 In het rapport van de Secretaris-Generaal: 'Not only is civil society an indispensable partner in delivering services to the poor at the scope required by the Millennium Development Goals but it can also catalyse action within countries on pressing development concerns, mobilizing broad-based movements and creating grass-roots pressure to hold leaders accountable for their commitments', paragraaf 38, p. 13.

uitgewerkt. De AIV is van mening dat de rol van het maatschappelijk middenveld in het streven naar en borgen van de MDG's in de praktijk veelzijdiger is. Al ver vóór de Social Summit in Kopenhagen in 1995 heeft het maatschappelijk middenveld deelonderwerpen van de MDG's met nationale en wereldomspannende campagnes (mede) op de politieke agenda's weten te houden.²⁷ Tevens draagt het maatschappelijk middenveld direct bij aan de MDG's door hulp-programma's uit te voeren in zwakke of falende staten of in landen die grote problemen (zoals HIV/Aids) niet kunnen of willen agenderen; kortom in staten waarmee een relatie op overheids-niveau niet mogelijk is, doen organisaties uit het maatschappelijk middenveld aan institutionele capaciteitsopbouw en –versterking op lokaal niveau in de landen in het Zuiden. Dit vergroot de kans op rechtvaardiger verdeling van publieke middelen.

De private sector krijgt op nogal wat plaatsen in het rapport aandacht. De AIV vindt dit belangrijk omdat armoedevermindering uiteindelijk voor een belangrijk deel neerkomt op het creëren van mogelijkheden om voldoende inkomen te verwerven in de formele en informele private sector. De AIV verwijst naar een aanzienlijke gedocumenteerde praktijk, die groei van de (formele, maar ook de informele) private sector als motor van de economie in kaart brengt. Het rapport laat zeer aansprekend zien dat de problemen van het platteland en van de verstedelijkte omgeving alleen oplosbaar zijn als royaal voorzieningen worden getroffen op het gebied van infra-structuur, opleiding en training van kader en van goed bestuur. De 'markt' zal zonder bedoelde maatregelen aan de structurele oplossing van de probleemsituaties geen bijdrage kunnen leveren. Deze analyse lijkt er daarbij vanuit te gaan, dat de overheid, geleid en gesteund door de internationale ontwikkelingswereld en veel ODA, in staat zal zijn die investeringen te doen en te implementeren. Het is niet makkelijk voorbeelden te geven van landen waar dit recept succesvol was. De AIV ziet meer succesvolle voorbeelden in landen waar de overheid ruimte gaf aan het bedrijfsleven, waardoor kapitaal en initiatief toestroomde en de publieke sector versterkt kon worden. Te denken valt bijvoorbeeld aan China, India en Ghana. De prioriteit voor het versterken van het ondernemingsklimaat wordt ook onderschreven in het *Global Monitoring Report 2004* van de Wereldbank.²⁸

Over de informele sector zwijgt het Sachs-rapport, terwijl dáár zich juist de armoede concentreert die conform de MDG's gehalveerd moet worden. Er wordt ook geen aandacht besteed aan microkrediet/microfinanciering, hoewel de effectiviteit van deze instrumenten voor de informele sector inmiddels in brede kring bekend is. Zozeer zelfs dat de VN en de UNDP, de opdrachtgevers van het Millennium Project, dit jaar tot Jaar van het Microkrediet hebben uitgeroepen. De AIV acht deze omissie een pijnlijk voorbeeld van gebrek aan coördinatie binnen het VN-systeem zelf.

7. Aanbevelingen

1. De MDG's bieden concrete indicaties (*benchmarks*) waarop inspanningen ten behoeve van armoedevermindering kunnen worden beoordeeld. Het gaat om inspanningen voortvloeiend uit de internationaal aanvaarde rechten van de mens. Monitoring van de voortgang dient zich daarom niet te beperken tot het mondiale macro-niveau, maar zich vooral te richten op de mate van realisering op het niveau van landen en doelgroepen. Op al deze niveaus zullen consequenties moeten worden getrokken voor de relevante actoren: internationaal, nationaal en lokaal, overheid, maatschappelijk middenveld zowel als bedrijfsleven.

27 Bijvoorbeeld over kinderarbeid, noodzaak van educatie, reproductieve rechten, betaalbare medicijnen, schuldverlichting, voldoende hulp gelden en rechtvaardige handel.

28 In het rapport van de Secretaris-Generaal staat in paragraaf 37, p. 13: '...without dynamic, growth-oriented economic policies supporting a healthy private sector capable of generating jobs, income and tax revenues over time, sustainable economic growth will not be achieved'.

2. Voor het bereiken van de MDG's op nationaal niveau is de opstelling van nationale plannen en het creëren van uitvoeringscapaciteit essentieel. Het ter beschikking stellen van (meer) ODA-middelen ten behoeve van de MDG's is alleen effectief als aan dat vereiste is voldaan.
3. De ontwikkeling van de financiële sector moet meer prioriteit krijgen. ODA moet daarom mede ingezet worden als hefboom ter verbetering van het ondernemersklimaat in ontwikkelingslanden.
4. De ODA-doelstelling (0,7%) moet onverkort gehandhaafd blijven. De streefcijfers voor MDG-gerichte groei van ODA, zoals opgenomen in het Sachs-rapport, moeten door de EU en de afzonderlijke lidstaten als minimumnorm overgenomen worden. Recente voorstellen van de Europese Commissie zouden op dit punt moeten worden aangescherpt. Nationale OS-begrotingen moeten MDG-gericht worden opgesteld, zodat prestaties eenvoudig gevolgd kunnen worden, en discussie over andere ontwikkelingsrelevante activiteiten een duidelijke financiële markering krijgen.
5. MDG-gerichte ODA van overheid tot overheid is alleen effectief als er sprake is van goed bestuur en van voldoende stabiliteit in het betrokken ontwikkelingsland. In situaties waarin daaraan niet wordt voldaan, kan hulp aan de bevolking geboden worden via noodhulp en steun via NGO's. Activiteiten gericht op conflictpreventie of conflictbeheersing kunnen de condities scheppen waaronder realisering van de MDG's worden veilig gesteld.
6. Prioriteit voor Afrika, en met name voor goed bestuur en de bestrijding van HIV/Aids, moet duidelijker worden aangezet. In dit kader stelt de AIV een aanvullend criterium voor goed bestuur voor, namelijk de mate waarin een regering bereid en in staat is om de HIV/Aids-epidemie in eigen land aan te pakken. De prioriteit voor Afrika moet zich overigens niet vertalen in een vast percentage ODA voor dit werelddeel.
7. Internationale donorcoördinatie en donorsamenwerking moet zich bij voorkeur concentreren op het landenniveau, en niet op het niveau van hoofdkwartieren van multilaterale instellingen.

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*

* *Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.*

- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004, *november 2001*
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003: rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van strategieën tegen armoede, *januari 2003*
- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*
- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*

** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *10 december 1997*

Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *13 juli 1999*

Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *9 november 2000*

Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *15 mei 2003****

Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *28 augustus 2003*

Briefadvies 'VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009', *12 maart 2004*

Briefadvies 'DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?', *10 september 2004*

Briefadvies 'REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen we de Millennium Doelen?', *8 april 2005*

*** *Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).*