



***“Consensus smeden, bouwen aan vrede”:
België in de VN-Veiligheidsraad?***

INHOUDSOPGAVE

- 02 **Ten geleide**
Annemarie Gielen
- 03 **HIPPO, conflictpreventie en duurzame vrede: what's in a name?**
Willem Staes
- 07 **Frankinet/Bauwens: "Conflictpreventie en bemiddeling moeten altijd centraal staan"**
Interview: Willem Staes
- 10 **Sebastian von Einsiedel: "De hypocrisie binnen de Veiligheidsraad moet stoppen"**
Interview: Willem Staes
- 13 **Ian Martin: "Verkozen leden moeten assertief de rol opnemen die het VN-Charter hen toebedeelt"**
Interview: Willem Staes
- 15 **Centraal-Afrika in de Veiligheidsraad: een rol voor België**
Nadia Nsayi
- 16 **Colofon**

TEN GELEIDE

België is kandidaat voor een niet-permanente zetel in de VN-Veiligheidsraad in 2019-2020. Onder het motto "consensus smeden, bouwen aan vrede" voeren Belgische diplomaten campagne om in de zomer van 2018 zo'n zetel in de wacht te slepen.

Pax Christi Vlaanderen steunt volop de Belgische campagne. Anno 2017 is er meer dan ooit nood aan landen die conflictpreventie, bemiddeling en efficiënte VN-vredesoperaties opnieuw centraal stellen. In tijden waarin de Verenigde Naties steeds meer onder druk staan, moet België opnieuw meer investeren in de 'collectieve veiligheid' die de VN biedt.

Tegelijk benadrukt Pax Christi Vlaanderen dat mooie woorden alleen niet volstaan. We verwachten ook concrete actie en extra engagementen. De kandidatuur voor de VN-Veiligheidsraad biedt een uitstekende gelegenheid om de Belgische geloofwaardigheid en concrete engagementen binnen de VN verder aan te scherpen.

Dit dossier gaat daarom dieper in op de Belgische kandidatuur. We spraken hiervoor met internationale VN-experts en diplomaten over de mogelijkheden, doelstellingen en struikelblokken binnen de Veiligheidsraad, en hoe niet-permanente leden er zo efficiënt mogelijk kunnen werken.

In een inleidend artikel staat medewerker Willem Staes stil bij de VN-hervormingen van de afgelopen jaren en formuleert hij een aantal aanbevelingen voor de Belgische regering. De Belgische diplomaten Werner Bauwens en Bénédicte Frankinet maken duidelijk dat België de komende jaren sterke aandacht zal besteden aan Mali en de VN-missie MINUSMA. VN-expert Sebastian von Einsiedel gaat in op de hedendaagse rol van de Veiligheidsraad, de Europese "terugkeer naar VN-vredeshandhaving" en de rol van niet-permanente leden in de Veiligheidsraad.

Voormalig VN-topman Ian Martin zoomt in op de specifieke werking van de Veiligheidsraad, en houdt een pleidooi voor assertieve en onafhankelijke leden. In een concreet voorbeeld van de VN-operatie in de DR Congo (MONUSCO) schetst onze Afrika-medewerker Nadia Nsayi ten slotte de noodzaak aan en tekortkomingen van de VN-vredestroepen in de DR Congo.

Annemarie Gielen
Algemeen directeur



Coverfoto: MONUSCO-troepen op patrouille nabij Beni in maart 2014, waar de VN het Congolese leger bijstond in een operatie tegen gewapende groepen van de Forces démocratiques alliées.
UN Photo/Sylvain Liechti

HIPPO, CONFLICTPREVENTIE EN DUURZAME VREDE: WHAT'S IN A NAME?

Willem Staes

De nieuwe secretaris-generaal van de Verenigde Naties, Antonio Guterres, maakte in zijn eerste toespraken als VN-chef, begin 2017, duidelijk dat conflictpreventie en duurzame vrede de absolute topprioriteit zullen zijn tijdens zijn ambtsperiode. De nieuwe VN-chef riep op tot een actieve vredesdiplomatie: *"We must commit to a surge in diplomacy for peace. Prevention is not merely a priority, but the priority. We need to put peace first. Let us make this year, 2017, a year for peace¹."*



UN-secretaris-generaal António Guterres spreekt de Veiligheidsraad toe over conflictpreventie en duurzame vrede, 10 januari 2017.

UN Photo/Rick Bajornas

Ook België schaarde zich achter de inspanningen van de nieuwe secretaris-generaal van de VN. Ons land is kandidaat voor een niet-permanente zetel in de periode 2019-2020, met de slogan "consensus smeden, bouwen aan vrede"². *"One of our common challenges is to build sustainable peace. It is fundamental to invest in conflict prevention and mediation and to guarantee sustainability of UN peace operations"*, verklaarde minister van Buitenlandse Zaken Reynders bij de lancering van de campagne.

Duurzame vrede

De afgelopen jaren bewoog er binnen de VN heel wat op het vlak van vredesvraagstukken. Sinds 2015 vonden drie grote reviews plaats van de vrede en veiligheids-infrastructuur

van de VN: een review van VN-vredesoperaties³, de VN-Architectuur voor Vredesopbouw en de Vrouwen, Vrede en Veiligheidsagenda van de VN. Alle reviews benadrukten het centrale belang van conflictpreventie en schoven het concept van *sustaining peace* naar voren. Vredesopbouw (*peacebuilding*) werd tot voor kort immers vooral gezien als post-conflictvredesopbouw, terwijl de idee van *sustaining peace* duidelijk maakt dat vredesopbouw een proces is dat plaatsvindt voor, tijdens en na een conflict. Dat laatste concept omvat dus de noties van conflictpreventie, conflictresolutie, vredesopbouw en vredeshandhaving, en moet hand in hand gaan met de Duurzame Ontwikkelingsagenda van de VN.

De VN-Veiligheidsraad en de Algemene Vergadering van de VN namen op 27 april 2016 de identieke resoluties 2282 en 70/262 aan die *sustaining peace* als nieuw centraal paradigma naar voren schuiven. De resoluties definiëren *sustaining peace* als *"activities aimed at preventing the outbreak, escalation, continuation and recurrence of conflict, addressing root causes, assisting parties to conflict to end hostilities, ensuring national reconciliation, and moving towards recovery, reconstruction and development."* Beide resoluties benadrukten dat preventie- en vredesopbouwactiviteiten de beste manier zijn om geweld tegen te gaan, en riepen op tot grotere en voorspelbaardere financiering van dergelijke activiteiten.

HIPPO: evaluatie VN-vredesoperaties

In juli 2015 voltooide de VN ook een grote 'review' of evaluatie van de VN-vredesoperaties, het High-Level Independent Panel on Peace Operations, kortweg HIPPO⁴. Het betekende de eerste grote review van VN-vredesoperaties sinds het Brahimi-rapport uit 2000. Het HIPPO formuleert 166 aanbevelingen, die uiteenvallen in vier grote thematische assen: 1) het primaat van de politiek, 2) de flexibele en contextspecifieke inzet van verschillende soorten VN-vredesoperaties, 3) de versterking van regionale partnerschappen, en 4) het belang van een aanpak die focust op het terrein en de lokale bevolking. Het HIPPO-rapport benadrukte eveneens de idee van *sustaining peace*.

Het HIPPO-rapport boog zich over de vraag hoe VN-vredesoperaties (een term die zowel vredeshandavingsoperaties, politieke missies als bemiddelingsinitiatieven omvat) zich aan een snel veranderende wereld moeten aanpassen. Steeds meer VN-vredesoperaties opereren vandaag immers in een context waar er weinig of geen vrede te handhaven is. De HIPPO maakt in dit verband een onderscheid tussen *ceasefire monitoring missions* in een vijandige omgeving, *peace implementation*

1 'Secretary-General's remarks to the Security Council Open Debate on Maintenance of International Peace and Security: Conflict Prevention and Sustaining Peace', 10 januari 2017.

2 'Didier Reynders lanceert in New York Belgische campagne voor zetel in VN-Veiligheidsraad', 12 juli 2016.

3 Voor een uitgebreide bespreking van de hervorming van VN-vredesoperaties, zie Staes, W. (2016): 'VN-vredesoperaties: een nieuw elan?', Koerierdossier Pax Christi Vlaanderen, <http://www.paxchristi.be/sites/default/files/KOERIERDOSSIER-VREDESOPERATIES.pdf>.

4 'Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations', <http://reliefweb.int/report/world/report-high-level-independent-panel-peace-operations>.

missions ter ondersteuning van een vredesproces, en *conflict management missions* die in het midden van vijandigheden worden ontplooid. Dit om escalatie te vermijden, om het conflict binnen de perken te houden en burgers te beschermen, of om een vredesproces te kunnen heropstarten. Het rapport benadrukt wel dat de VN zich beter afzijdig houdt van contraterorisme-operaties. Die worden best aan andere actoren overgelaten, al kunnen ze eventueel wel parallel lopen met een VN-operatie. Over de inzet van offensieve *peace enforcement missions* zoals de Snelle Interventiebrigade in de DR Congo in 2013 dringt de HIPPO aan op “extreme terughoudendheid”.

Het VN-expertenpanel benadrukt in het HIPPO-rapport het primaat van de politiek: conflictpreventie en bemiddeling moeten opnieuw centraal komen te staan. Elke VN-operatie moet gebaseerd zijn op een realistische politieke strategie die gebaseerd is op terreinkennis en een grondige analyse, waarvoor een nieuwe analyse- en planningscapaciteit moet gecreëerd worden. De onderfinanciering van de conflictpreventie- en bemiddelingsmechanismen van de VN moet dringend aangepakt worden.

De bescherming van burgers moet eveneens centraal staan: de VN moet in staat zijn om bedreigde burgers proactief en effectief te beschermen, zowel met civiele als met militaire middelen. Het gebruik van geweld is gerechtvaardigd als burgers imminent bedreigd worden. De VN mag nooit of te nimmer aan de zijlijn toekijken als burgers bedreigd of vermoord worden, ongeacht de bron van het gevaar. Een robuuste bescherming van burgers is vaak ook nodig om een politiek proces mogelijk te maken. “Politieke inspanningen moeten ondersteund worden door een grote vastberadenheid, inclusief, waar nodig, het gebruik van geweld. Zoals we zagen in Ivoorkust kan dit essentieel zijn als afschrikkingsmiddel en als antwoord op geweld tegen een politiek proces (...) In situaties waar er groot gevaar is voor burgers moeten vredesoperaties in staat zijn om prompt en capabel te reageren”, stelde ook voormalig VN-chef Ban Ki-Moon vast⁵.

Om effectieve burgerbescherming mogelijk te maken moeten VN-lidstaten meer middelen bijdragen, en ervoor zorgen dat die middelen veel sneller en flexibeler kunnen worden ingezet dan vandaag het geval is. Dit werd ondertussen opgevangen door de creatie van een Strategic Force Generation Cell, die een Peacekeeping Capability Readiness System beheert. Via dit mechanisme kunnen VN-lidstaten aangeven welke capaciteiten ze ter beschikking stellen van de VN, en op welke termijn.

VN-operaties moeten daarnaast meer op het terrein gericht zijn, een actieve dialoog aangaan met de lokale bevolking en regelmatige publieke bevestigingen organiseren. Dat is essentieel voor het succes van de missie: niet alleen vergroot dat het



Robuuste bescherming van burgers: Tanzaniaanse UNAMID-troepen patrouilleren in Karbab, Zuid-Darfoer, in juli 2014. UNAMID Photo/Albert González Farran

lokale draagvlak, het levert vaak ook de beste informatie en inlichtingen op voor de operatie. De VN moet verder een actievere samenwerking met regionale organisaties nastreven, van wie de stand-by capaciteiten (zoals de African Standby Force of de EU Battle Groups) in bepaalde gevallen een overbruggingsrol kunnen spelen totdat een VN-vredesoperatie zich volledig kan ontplooiën in een crisissituatie. De regionale samenwerking vertaalt zich verder ook in initiatieven zoals het United Nations-African Union Framework for an Enhanced Partnership in Peace and Security of het EU-UN Strategisch Partnerschap 2015-2018.

Het HIPPO-rapport benadrukte eveneens dat VN-personeel dat zich (seksueel) misdraagt actievere verantwoording moet afleggen. Dit moet onder meer gebeuren via de creatie van Onmiddellijke Respons Teams die bewijs verzamelen, en een snellere afronding van onderzoeken (en eventuele vervolging) door de VN en VN-lidstaten. Landen waarvan de soldaten voorkomen op de ‘zwarte lijst’ van de jaarlijkse VN-rapporten over kinderen in gewapend conflict en over conflictgerelateerd seksueel geweld moeten uitgesloten worden van de mogelijkheid om nog troepen te leveren.

Review VN-Vredesopbouw

Eind juni 2015 publiceerde een ander VN-expertpanel ook een grote review van de VN-Architectuur voor Vredesopbouw⁶. Het eindrapport lanceerde het concept *sustaining peace* en hekelde de fragmentatie en onderfinanciering van de VN-inspanningen over vredesopbouw:

5 United Nations General Assembly & UN Security Council (2015): ‘The future of United Nations peace operations: implementation of the recommendations of the High-Level Independent Panel on Peace Operations. Report of the Secretary-General’, A/70/357-S/2015/682, p. 4.

6 ‘The Challenge of Sustaining Peace. Report of the Advisory Group of experts for the 2015 Review of the United Nations Peacebuilding Architecture’, <http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/150630%20Report%20of%20the%20AGE%20on%20the%202015%20Peacebuilding%20Review%20FINAL.pdf>.

“For many UN Member States and UN Organization entities alike, peacebuilding is left as an afterthought: under-prioritized, under-resourced and undertaken only after the guns fall silent. But sustaining peace is amongst the core tasks established by the UN Charter. It must be the principle that flows through all the UN’s engagements, informing all the organization’s activities- before, during and after violent conflicts- rather than being marginalized.”

Het rapport benadrukte dat de VN-Architectuur voor Vredesopbouw niet beperkt is tot de drie centrale vredesopbouw-entiteiten (Peacebuilding Commission (PBC), Peacebuilding Fund (PBF) en Peacebuilding Support Office (PBSO)), maar dat ook de andere centrale VN-organen (Veiligheidsraad, Algemene Vergadering, ECOSOC) veel meer aandacht moeten besteden aan vredesopbouw en *sustaining peace*. Het rapport deed hiertoe een aantal concrete aanbevelingen:

- Een hervormde en flexibelere PBC moet het centrale overleg- en adviesorgaan rond *sustaining peace* worden en een brugfunctie vervullen tussen alle verschillende VN-structuren en externe actoren. De VN-Veiligheidsraad moet op proactievare wijze het advies van de PBC inwinnen bij het vormgeven van mandaten voor VN-vredesoperaties.
- Lidstaten moeten meer en voorspelbaardere financiering vrijmaken voor een hervormd PBF. De VN, de Wereldbank en andere bilaterale en multilaterale instellingen moeten strategische partnerschappen aangaan en hun middelen bundelen om hun gezamenlijke impact te maximaliseren.
- De VN moet interne procedures optimaliseren om de geloofwaardigheid van de VN op het terrein te versterken. Dit heeft onder meer betrekking op grotere continuïteit bij de transitie tussen verschillende VN-interventies, het beter op elkaar afstemmen van mandaten en vrijgemaakte middelen, en de versterking van de capaciteit van VN-mechanismen op het terrein. De VN moet er steeds op toezien dat de idee van inclusief nationaal leiderschap en eigenaarschap concreet wordt vertaald op het terrein. Een actieve betrokkenheid van civiele maatschappij, vrouwen en jongeren is hiervoor essentieel.

Mechanismen binnen de VN

Binnen de VN is het Departement voor Politieke Zaken (Department of Political Affairs, DPA) het centrale orgaan voor conflictpreventie en *sustaining peace*. De activiteiten van het DPA zijn talrijk en steunen op zes grote pijlers⁷:

- Conflictpreventie en preventieve diplomatie: het DPA is verantwoordelijk voor de ondersteuning van speciale VN-gezanten en -vertegenwoordigers, het beheer van drie regionale conflictpreventiebureaus en vijf

verbindingskantoren, en het beheer van het UNDP-DPA Programme on Building National Capacities for Conflict Prevention.

- Conflictbemiddeling: het DPA beheert een stand-byteam van bemiddelingsexperten die binnen de 72 uur kunnen worden uitgestuurd⁸, een Mediation Roster van 300 thematische en operationele experts die voor langere periodes kunnen worden ingezet, en een Rapid Response Window om op korte termijn steun te verlenen aan speciale VN-gezanten, Speciale Politieke Missies (SPMs) en aan regionale organisaties.
- Sustaining Peace Agenda: het DPA ondersteunt VN-lidstaten en VN-agentschappen in de implementatie van de Sustaining Peace Agenda. In 2016 werden binnen dit kader verschillende initiatieven en projecten in Colombia, Burkina Faso, Sri Lanka, Somalië en Irak opgezet of verder uitgevoerd.
- Partnerschappen met lidstaten en regionale organisaties: het DPA werkt samen met VN-lidstaten en regionale organisaties om tot een gezamenlijke aanpak van conflictpreventie en -bemiddeling te komen. Het onderhoudt hiertoe verschillende verbindingskantoren met regionale organisaties.
- Versterking interne coherentie van het VN-systeem: het DPA werkt samen met de verschillende departementen, agentschappen, fondsen en programma’s om de coherentie van het VN-systeem te versterken. Op die manier probeert het DPA het werk van de verschillende actoren die werken rond de drie centrale pijlers van de VN (vrede en veiligheid, mensenrechten, ontwikkeling) beter op elkaar af te stemmen.
- Verzekeren operationele effectiviteit: het DPA probeert de contacten tussen het VN-hoofdkwartier en de VN-structuren op het terrein te verbeteren.

Ondanks alle retoriek over het belang van conflictpreventie heeft het DPA echter te kampen met een chronisch gebrek aan middelen. Het VN-orgaan krijgt onvoldoende middelen uit het VN-budget en is daardoor sterk afhankelijk van vrijwillige bijdragen van VN-lidstaten. Voor 2017 vroeg het DPA 27 miljoen dollar aan extra-budgettaire steun⁹. Daarbovenop wordt 2,4 miljoen dollar aan extra steun gevraagd voor DPA-activiteiten in Syrië en Jemen. België droeg in 2015 en 2016 respectievelijk 215.000 en 80.000 dollar vrijwillig bij aan het DPA. Ter vergelijking: Nederland maakte in dezelfde periode 1,15 en 1,54 miljoen dollar vrij¹⁰.

⁸ De expertisegebieden van deze experts hebben betrekking op veiligheidsakkoorden en staakt-het-vurenakkoorden, machtsdelingsmechanismen, grondwettelijke kwesties, gender en inclusie, *transitional justice* en verzoening, en de vormgeving van een bemiddelingsproces. In 2016 werden ze meer dan 100 keer ingezet, onder meer in Jemen en Syrië.

⁹ Deze bijdragen worden gerekend als Official Development Assistance (ODA).

¹⁰ Zie <http://www.un.org/undpa/en/funding>.

⁷ Voor een uitgebreider overzicht, zie United Nations Department of Political Affairs (2016): ‘2017 Update Multi-Year Appeal’.



Spoedzitting op 7 april 2017 van de Veiligheidsraad na Amerikaanse luchtaanvallen op de luchtmachtbasis Shayrat in Syrië. UN Photo/Manuel Elias

Naast het VN-departement voor Politieke Zaken bestaat er ook een VN-Fonds voor Vredesopbouw (UN Peacebuilding Fund, PBF). Dit fonds werd opgericht in 2006 en financiert momenteel 120 projecten in meer dan 20 landen. Deze projecten zijn gericht op vier types van activiteiten:

- De uitvoering van vredesakkoorden en ondersteuning van een politieke dialoog.
- De promotie van vreedzame conflictresolutie- en samenlevingsinitiatieven.
- De heropleving van de lokale economie en creatie van een vredesdividend.
- Het herstel van bestuur en basisdiensten.

Net zoals het DPA blijft het PBF echter chronisch ondergefinancierd. Tijdens een donorconferentie in september 2016 werd 300 miljoen dollar gezocht, maar slechts 152 miljoen gevonden. De VN riep lidstaten dan ook op om dringend meer middelen voor het PBF vrij te maken: *“The Fund has already pulled back its financing and faces a severe shortfall for the coming years. At some point, the PBF cannot operate anymore as its administration is paid out of a small percentage of its funding. Yet, the kind of prevention of violent conflict the PBF focuses on can save billions of dollars in costs of intervention once conflict has broken out, not to mention countless lives”*¹¹.

België beloofde in september 2016 500.000 euro voor het fonds. Sinds de creatie van het PBF droeg België in totaal 5,051 miljoen dollar bij. Dit bedrag verzinkt in het niets tegenover de bijdragen van verschillende Europese bondgenoten: Zweden (123,5 miljoen), Nederland (77,5 miljoen), Duitsland (59 miljoen), Noorwegen (56,6 miljoen), Finland (24,7 miljoen), Denemarken (18,6 miljoen), Spanje (17,8 miljoen) en Ierland (17 miljoen). België besteedde sinds 2006 zelfs minder middelen aan het PBF dan Libië (5,075 miljoen)¹². Dit terwijl VN-

11 [Zie http://pbfpledgingconference.org/?page_id=235](http://pbfpledgingconference.org/?page_id=235)

12 [Zie http://mptf.undp.org/reports/portfolio_grid?output_format=print&title=Contributors/Partners%20Contributions&portfolio=donor&filter_year_from=2006&filter_year_to=2017&filter_month_to=&filter_month_from=&filter_fund=PB000&columns=donor%20commitment%20Cpament%20Cdeposit_rate](http://mptf.undp.org/reports/portfolio_grid?output_format=print&title=Contributors/Partners%20Contributions&portfolio=donor&filter_year_from=2006&filter_year_to=2017&filter_month_to=&filter_month_from=&filter_fund=PB000&columns=donor%20commitment%20Cpament%20Cdeposit_rate)

Veiligheidsraadresolutie 2282 (2016) lidstaten expliciet oproept meer middelen vrij te maken voor het PBF. Naast het PBF bestaat er ook een VN-Vredesopbouwcommissie (UN Peacebuilding Commission, PBC) en Peacebuilding Support Office (PBSO).

De PBC werd in april 2016 door de Veiligheidsraad en Algemene Vergadering gemandateerd om een internationaal momentum te creëren rond *sustaining peace*, om een geïntegreerde aanpak van vredesopbouw te promoten binnen de VN, om een brugfunctie tussen de verschillende VN-entiteiten te vervullen, en om als overlegplatform te dienen tussen alle relevante vredesopbouw-entiteiten binnen en buiten de VN.

Wat kan België doen?

Pax Christi Vlaanderen steunt voluit de Belgische kandidatuur voor de VN-Veiligheidsraad, maar benadrukt dat de komende jaren extra inspanningen nodig zijn om de Belgische kandidatuur kracht bij te zetten. Sterkere en concretere engagementen inzake conflictpreventie, *sustaining peace* en VN-vredesoperaties zijn dringend nodig .

Pax Christi Vlaanderen formuleert daarom de volgende aanbevelingen:

- Verhoog de Belgische vrijwillige bijdrage aan het Departement voor Politieke Zaken (DPA) en het Fonds voor Vredesopbouw (PBF) van de VN.
- Neem binnen relevante VN-fora een actieve voortrekkersrol op in de verdere hervorming van de VN-Architectuur voor Vredesopbouw en VN-vredesoperaties, en in de discussies over de onderlinge afstemming van de Sustaining Peace Agenda en de Sustainable Development Agenda.
- Stel meer middelen ter beschikking van het nieuwe Peacekeeping Capability Readiness System van de VN.

FRANKINET/BAUWENS: “CONFLICTPREVENTIE EN BEMIDDELING MOETEN ALTIJD CENTRAAL STAAN”



Foto: Champion Hamilton/
Champion Eye Media/Control Arms



Foto: IISS/YouTube

Pax Christi Vlaanderen sprak met ambassadeurs Werner Bauwens en Bénédicte Frankinet. Allebei spelen ze een centrale rol in de Belgische kandidatuur voor een zetel in de Veiligheidsraad: Bauwens als directeur van de Dienst Verenigde Naties op de Federale Overheidsdienst (FOD) Buitenlandse Zaken, Frankinet als oud-ambassadeur in New York en speciale gezant voor de Belgische kandidatuur. “De concrete middelen die we inzetten doen ertoe, dat is een kwestie van geloofwaardigheid.”

Allereerst: wat zijn de belangrijkste speerpunten en prioriteiten van de Belgische campagne voor een zetel in de VN-Veiligheidsraad?

Bénédicte Frankinet: Het is belangrijk om onze campagne te zien als een voortzetting van wat we altijd al gedaan hebben binnen de Verenigde Naties. België heeft een zeer duidelijk profiel: een land dat zichzelf ter beschikking stelt om te bemiddelen en bruggen te bouwen, om consensus te smeden. Dat is niet toevallig onze campagneslogan, en is een belangrijke troef. We worden niet als bedreigend ervaren door andere landen, terwijl we natuurlijk ook heel wat nationale ervaring hebben in het smeden van een consensus.

Qua thema's leggen we een sterke nadruk op conflictpreventie, vredesopbouw en het efficiënt doen functioneren van VN-vredesoperaties. Een verdere ontwikkeling van conflictpreventiemechanismen is cruciaal. En hoewel VN-vredesoperaties op verschillende vlakken voor verbetering vatbaar zijn, zijn er de afgelopen jaren belangrijke inspanningen geleverd om hun efficiëntie te verhogen. Ook België heeft recent extra inspanningen geleverd voor de VN-vredesoperatie in Mali, MINUSMA. Voorlopig gaat het misschien over een bescheiden bijdrage, maar voor ons land is het toch een grote verandering om opnieuw actief aanwezig te zijn in zo'n VN-vredesoperatie.

Verder pleiten we consequent voor een zogenaamde *comprehensive approach*, een omvattende benadering om conflicten te behandelen. We leveren inspanningen om dat ook concreet in te vullen op nationaal vlak, bijvoorbeeld via de oprichting van een interdepartementale werkgroep voor de Sahel en Mali. Ook de strijd tegen straffeloosheid is een speerpunt: België is ervan overtuigd dat straffeloosheid mee aan de basis ligt van nieuwe conflicten. Verantwoording gaat dus niet enkel om rechtvaardigheid voor slachtoffers, maar evengoed om conflictpreventie. We blijven ook actief rond duurzame ontwikkeling en de uitvoering van duurzame ontwikkelingsdoelstelling 16 over vreedzame samenlevingen.

Hoe onderscheidt de Belgische kandidatuur zich op deze domeinen van andere kandidaten voor een zetel in de Veiligheidsraad?

Werner Bauwens: Er is wel degelijk een verschil tussen ons en andere landen. Niet iedereen zit op dezelfde lijn wat betreft de hervormingsplannen van de VN, onder meer inzake conflictpreventie en internationale interventie in conflicten.

Achter de façade van consensus gaan fundamentele verschillen schuil qua aanpak en finaliteit. Het is dus belangrijk dat je landen hebt als België, die ter beschikking staan om standpunten dichter bij elkaar te brengen en compromissen aan te reiken.

Bénédicte Frankinet: Een van onze centrale campagnebeloftes is om altijd naar alle VN-lidstaten te luisteren, ook de kleinere landen. We willen luisteren naar zoveel mogelijk betrokken landen en regionale organisaties, en op basis daarvan voorstellen formuleren. Dat is onze grote toegevoegde waarde. Het ligt niet in onze traditie om grote plannen te formuleren als we ze niet kunnen waarmaken.

België hanteert een erg brede agenda in zijn kandidatuur. Is het als klein land niet efficiënter om te focussen op enkele specifieke doelstellingen?

Werner Bauwens: Je bent hoe dan ook genoodzaakt de agenda van de Veiligheidsraad te volgen, die natuurlijk sterk bepaald wordt door de actualiteit. De uitdaging is om ons specifiek diplomatiek DNA te injecteren in elke afzonderlijke discussie. Daar maak je het verschil, eerder dan te focussen op een klein aantal specifieke doelstellingen.

Dat laatste is volgens mij ook niet wat men verwacht van een volwaardig lid van de Raad. Je moet voortdurend beschikbaar zijn en bijdragen aan de volledige agenda van de Veiligheidsraad, je hebt niet de luxe om aan *'cherry picking'* te doen. Lidmaatschap van de Veiligheidsraad vereist dat je voortdurend vol aan de bak moet en op elk dossier verantwoordelijkheid opneemt. Dat vergt enorm veel van

onze capaciteit, maar biedt ook een opportuniteit voor onze diplomatie om te herbronnen.

België was ook in 2007 en 2008 lid van de Veiligheidsraad. Welke lessen heeft men daaruit getrokken, en hoe worden die meegenomen in de huidige campagne?

Bénédicte Frankinet: De Veiligheidsraad is erg veranderd in de afgelopen tien jaar. Ten eerste was er vroeger een beperktere focus op 'klassieke' vrede-en veiligheidsvraagstukken, terwijl er nu veel meer aandacht is voor veiligheid in de bredere zin van het woord. Ten tweede is de rol van de niet-permanente leden veranderd. Tien jaar geleden waren niet-permanente leden geregeld verantwoordelijk voor het schrijven van resoluties, het zogenaamde *penholdership*. Vandaag is dit grotendeels het werk van de vijf permanente leden.

Werner Bauwens: De veranderende relatie tussen de Permanente Vijf (P5) en de tien niet-permanente leden is inderdaad een belangrijke nieuwe trend. Dat biedt echter ook mogelijkheden tot nauwere samenwerking tussen de tien niet-permanente leden, daar staan we zeker voor open. De huidige werkmethode van de Veiligheidsraad, met onder meer de organisatie van open zittingen, biedt overigens een opportuniteit om ook actoren van buiten de Raad te betrekken in debatten. Dit verhoogt transparantie en stimuleert effectiviteit, wat ons land begroet.

Een ander belangrijk gegeven, toen en nu, is de relatie tussen de VN en regionale organisaties als de EU. Als EU-lid vinden we dat natuurlijk erg belangrijk, terwijl de samenwerking tussen de EU en de VN sterk is toegenomen en zelfs geïnstitutionaliseerd. België is zeer goed geplaatst om die samenwerking verder uit te diepen en de Europese Globale Strategie ook op VN-niveau te promoten. We beschikken over belangrijke troeven die ons misschien wel onderscheiden van andere landen.

Hoe kan je als klein land je invloed maximaal doen gelden? Welke lessen vallen er op dat vlak te trekken?

Bénédicte Frankinet: Tien jaar geleden bestond er wellicht meer multilaterale openheid en goodwill bij de P5, die zich vandaag veel uitgesprokener bezighouden met het verdedigen van hun eigen nationale agenda. Maar als er confrontatie zou zijn, is het belangrijk dat die niet publiek wordt uitgevochten. Het is belangrijk om inhoudelijk en achter de schermen hard te werken op een bepaald dossier, naar iedereen te luisteren en bescheiden te blijven. Een publieke confrontatie of naar de pers lopen helpt de zaken niet vooruit.

Dat wil natuurlijk niet zeggen dat je over je heen moet laten lopen. Als België de Raad binnenwandelt met de idee dat we niets kunnen doen als niet alle P5-landen ons onmiddellijk steunen, zullen we niet veel bereiken.

In hoeverre moet je, om echt te kunnen meepraten en je invloed te laten gelden, ook over de brug komen met concrete bijdragen aan de VN?

Werner Bauwens: Het is de plicht van elke VN-lidstaat om ervoor te zorgen dat de VN de middelen krijgt die hij nodig heeft om de objectieven, die we samen hebben uitgeschreven, ook efficiënt te kunnen realiseren. Onafhankelijk van een campagne voor de VN-Veiligheidsraad.

Binnen een bepaalde budgettaire marge probeert België hieraan bij te dragen. Op Buitenlandse Zaken is er de laatste jaren steeds meer geïnvesteerd in conflictpreventie en wordt er gewerkt aan een methode om het rendement van de beschikbare middelen te maximaliseren, bijvoorbeeld door verschillende budgetlijnen meer op elkaar af te stemmen of door het beter synchroniseren van Belgische en EU-initiatieven. Mijn verwachting is dat we dat zeker zullen blijven doen en zelfs zullen intensifiëren. Dat staat echter los van onze campagne, we doen dat omdat we ervan overtuigd zijn dat het de meest efficiënte manier is om aan diplomatie te doen.

Kijk bijvoorbeeld naar Mali: door meer bij te dragen aan MINUSMA en zelf een Belgische *force commander* te leveren, bouwen we expertise en inzichten op en kunnen we onze ideeën over een omvattende aanpak verder verfijnen. Dat zorgt ervoor dat, als het mandaat van MINUSMA besproken wordt, andere landen zullen luisteren naar wat we te zeggen hebben. Dus ja, de concrete middelen die we inzetten doen ertoe, dat is een kwestie van geloofwaardigheid.

Komt die omvattende aanpak ook van pas in Mali?

Werner Bauwens: Het gaat daar inderdaad niet enkel om de militaire inzet. Die militaire bijdrage is belangrijk en zal in de toekomst wellicht nog uitgebreid worden als ons dat gevraagd wordt. Maar laten we vooral onszelf niet beperken tot het militaire luik: conflictpreventie en bemiddeling moeten altijd centraal staan. Dat vereist een heroriëntering van budgettaire en personeelsmiddelen van het VN-apparaat. Daarvoor is het ook belangrijk om erop te hameren dat er binnen VN-operaties voldoende aandacht moet gaan naar diplomatie en bemiddeling. Als we daarin slagen zullen we misschien niet alle conflicten de wereld hebben uitgeholpen, maar toch zeker ons steentje hebben bijgedragen.

Die omvattende benadering proberen we ook op Belgisch niveau te versterken, via overleg tussen alle relevante ministeries. Ik ben daar eerlijk over: dat is iets nieuws en voor een deel ook een leerproces voor ons allemaal. Maar kom ons binnen een jaar nog eens opzoeken, ik ben er zeker van dat we dan heel wat interessante conclusies zullen kunnen trekken.

Dat klinkt goed, maar als we kijken naar de bescheiden bijdragen van België aan de VN op het vlak van vredesopbouw en vredesoperaties, is het dan niet nodig om een tandje bij te steken?

Werner Bauwens: Binnen een budgettair kader doen we wat we kunnen en leggen we de accenten die gelegd moeten worden. Ik kan natuurlijk enkel maar hopen dat we dat de

komende jaren kunnen blijven doen of zelfs versterken, maar we voeren campagne met de middelen die beschikbaar zijn. Ik zal natuurlijk een gat in de lucht springen als men ons een pak extra geld geeft, maar het komt er in de eerste plaats op aan om de middelen die we vandaag hebben optimaal in te zetten.

België gaf sinds 2006 in totaal 5 miljoen euro uit aan het VN-Vredesopbouwfonds, terwijl de afzonderlijke budgetlijn vredesopbouw in Brussel 5 miljoen euro per jaar bedraagt. Kan je met zo'n bescheiden bedragen echt op tafel kloppen in New York?

Bénédicte Frankinet: Als we het hebben over vredesopbouw moet je niet enkel naar het Vredesopbouwfonds kijken. Iedereen doet aan vredesopbouw binnen de VN, er zijn tal van andere programma's, bijvoorbeeld via het VN-Ontwikkelingsprogramma (UNDP). Ik ben ervan overtuigd dat je ook hier veel kan doen voor vredesopbouw. Enerzijds is visibiliteit belangrijk en moet je dus met geld over de brug komen, maar het is ook belangrijk om een breder zicht te behouden. België geeft bijvoorbeeld veel *core funding* aan UNDP.

Werner Bauwens: Het vergt niet noodzakelijk grote sommen geld om een blijvende indruk achter te laten. Als je ervoor kan zorgen dat bepaalde concepten worden doorgeduwd, is je bijdrage tot vrede en veiligheid op termijn veel groter dan als je één keer met veel geld over de brug komt.

Als je structureel aan vredesopbouw wil doen, moet je er ook voor zorgen dat de VN-structuren efficiënt werken. België kan dus ook een belangrijke bijdrage leveren door de werking van bijvoorbeeld UNDP te verbeteren en geldverspilling tegen te gaan. België is bovendien een van de weinige landen die consequent en principieel *core funding* geven aan de VN. Dat is inderdaad minder opzichtig dan andere landen die één keer een groot bedrag geven om hun visibiliteit te verhogen, maar daar allerlei voorwaarden aan verbinden.

De vraag is of dat laatste de juiste manier is om multilateralisme te doen werken. Voor mij is er een duidelijke wisselwerking tussen enerzijds efficiënt en transparant werkende VN-instanties op het terrein en anderzijds bereidheid van VN-lidstaten om daarin blijvend te investeren.

Even terug naar de VN-vredesoperaties. Sinds enkele jaren is er sprake van een bescheiden Europese terugkeer naar VN-vredeshandhaving. Volgt België die trend? Hoe zien jullie de toekomst van VN-vredesoperaties?

Werner Bauwens: Er is inderdaad sprake van zo'n terugkeer, ook op Belgisch niveau wordt daar opnieuw meer over nagedacht. De Duitse, Nederlandse en Zweedse aanwezigheid in Mali speelde daar zeker een rol in.

Ik denk dat dit een duurzame trend zal blijken, en dat is een goede zaak. Enerzijds is het een kwestie van solidariteit: de situatie waarin rijke landen met geld over de brug kwamen en



MINUSMA-troepen in een kamp in Timboektoe op 17 mei 2017. Bij een aanval op het kamp op 3 mei viel een dode bij de blauwhelmen. UN Photo Sylvain Liechti

armere landen met troepen was niet houdbaar en ondermijnde de geloofwaardigheid van de hele VN. Anderzijds zorgt de toegenomen aanwezigheid in Mali ervoor dat er meer wisselwerking is tussen de mensen die de operatie begeleiden op het terrein en de regeringszetsels. Als de boodschap daar is dat VN-vredesoperaties wél kunnen werken, mits aanpassingen, kan je op basis daarvan het engagement versterken.

Dat zorgt dan weer voor een mentale omslag, van een zeer negatieve beeldvorming over VN-operaties naar een positiever beeld. Ik verwacht dus wel dat er op termijn steeds meer bereidheid zal zijn om specifieke middelen ter beschikking te stellen van de VN, in het bijzonder capaciteiten als drones, helikopters, transport en *intelligence*. Dat zijn vaak dure militaire tools waar Westerse landen meer over beschikken en waar ze dus ook een nuttige bijdrage kunnen leveren.

Bénédicte Frankinet: Het gaat ook niet noodzakelijk om het leveren van 500 of 1000 blauwhelmen. Er is binnen de VN vooral vraag naar heel specifieke ondersteunende capaciteiten, zogenaamde *enablers*.

Werner Bauwens: Nu, zijn zo'n bijdragen nuttig als je campagne voert? Wellicht wel, maar ik lig daar eerlijk gezegd niet zo wakker van. Of we nu campagne voeren of niet, *that's the thing we need to do*. Je kan niet zeggen dat je zo'n inspanningen stopzet als je niet verkozen wordt, dat zou waanzin zijn. We gaan blijven inspanningen leveren, maar altijd op een efficiënte en geloofwaardige wijze.

Tot slot, met of zonder een zetel in de VN-Veiligheidsraad, het lijkt een zekerheid dat Mali de komende jaren een belangrijke rol zal spelen in het Belgische veiligheidsbeleid?

Werner Bauwens: De concrete uitdaging wat Mali betreft is om, als we verkozen zouden worden, iets zinnigs

en operationeels te kunnen vertellen over het mandaat van MINUSMA. Dat vereist extra inspanningen van ons diplomatiek netwerk in de regio, zodat we ideeën en oplossingen kunnen aanleveren als het mandaat van MINUSMA op de agenda van de Veiligheidsraad komt. De uitdaging voor onze diplomatie bestaat erin om de enorme hoeveelheid informatie op het terrein met elkaar te verbinden, en vervolgens via allerlei kanalen die informatie te verspreiden.

Momenteel zijn er een viertal Belgische diplomaten aanwezig in Mali, wat naar Belgische normen een hoog aantal is. Maar het specifiek aantal Belgische diplomaten ter plekke is niet de essentie van het verhaal. De essentie is om op zeer

doelgerichte manier informatie te verzamelen en dit met elkaar te verbinden, *to connect the dots*. We zullen anderen maar kunnen overtuigen van onze standpunten als we kunnen aantonen dat we unieke kennis hebben, daar moeten we dus verder in investeren.

Het komt erop aan om zelf op een zo geïntegreerd mogelijke manier naar conflicten te kijken. Als we dat vervolgens ook beter kunnen injecteren in de Verenigde Naties hebben we een belangrijke stap in de goede richting gezet en concreet bijgedragen tot efficiënt multilateralisme.

Interview: Willem Staes

SEBASTIAN VON EINSIEDEL: “DE HYPOCRISIE BINNEN DE VEILIGHEIDSRAAD MOET STOPPEN”



Foto: UN/YouTube

Pax Christi Vlaanderen sprak met Sebastian von Einsiedel, directeur van het United Nations University Centre for Policy Research. Einsiedel heeft een lange staat van dienst binnen de VN: hij werkte onder meer als adviseur bij het VN-Departement voor Politieke Zaken, adviseur van de secretaris-generaal van de VN en adviseur van de VN-missie in Nepal. “Het is eenvoudig: om aan ‘robuuste’ vredeshandhaving en bescherming van burgers te doen, heeft de VN voldoende militaire capaciteiten nodig. Tegelijk moeten we beseffen dat robuuste vredeshandhaving altijd een pleister op een open wonde zal zijn.”

In 2015 publiceerde u samen met twee collega's een boek over de rol van de VN-Veiligheidsraad in de 21^{ste} eeuw. Wat zijn de belangrijkste inzichten van dit boek voor kandidaat-leden als België?

Sebastian von Einsiedel: Het boek telt bijna 1000 pagina's, dus het is moeilijk om slechts één of twee lessen eruit te pikken. Maar het boek toont alleszins dat de Veiligheidsraad er, ondanks alle tekortkomingen en mislukkingen, in tal van kwesties nog steeds sterk toe doet. Het boek toont ook duidelijk dat niet-permanente leden er sterk toe doen. Hun invloed nam de laatste jaren af terwijl de permanente leden hun greep op de Raad consolideerden. Dat is echter geen door God bepaalde trend, het ligt in de handen van de niet-permanente leden om dit te veranderen. Ons boek toont heel duidelijk dat er tal van

actieve en erg competente niet-permanente leden zijn die de afgelopen jaren het verschil hebben gemaakt, zowel individueel als collectief.

Maakt de Veiligheidsraad anno 2017 geen legitimiteitscrisis door? Hoe relevant is de Raad vandaag nog om de internationale vrede en veiligheid te handhaven?

Sebastian von Einsiedel: Een crisis van legitimiteit en effectiviteit? *Hell yes!* Dat is echter niet alleen het gevolg van de anachronistische samenstelling van de Veiligheidsraad, maar ook van disfunctionele werkmethodes. De vijf permanente leden spannen voortdurend samen, er is onvoldoende transparantie, beslissingen zijn soms hoogst bedenkelijk vanuit een internationaalrechtelijk perspectief, individuen worden sancties opgelegd zonder enige beroepsmogelijkheid, ... En al te vaak verzaakt de Veiligheidsraad aan zijn verplichting om burgeroorlogen en massawreedheden te voorkomen, zoals in Syrië.

Kunnen niet-permanente leden een rol spelen om de legitimiteitscrisis van de Veiligheidsraad tegen te gaan?

Sebastian von Einsiedel: De grootste verantwoordelijkheid ligt natuurlijk bij de vijf permanente leden, voor wie het ‘Spiderman Principe’ geldt: grote macht brengt grote verantwoordelijkheden met zich mee. Niet-permanente leden kunnen in de marge een rol spelen, maar hebben beperkte mogelijkheden om de grote kwesties te beïnvloeden die de legitimiteit van de Raad ondermijnen, zoals het misbruik van het vetorecht of het representatiedeficit. En in de grote dossiers die de Veiligheidsraad verdelen, zoals Syrië, Libië, Irak en Kosovo, is de manoeuvreerruimte voor niet-permanente leden beperkt.

Niet-permanente leden zouden alleszins kunnen proberen bruggen te bouwen tussen verschillende kampen en een derde weg te bieden. Jammer genoeg versterken de niet-permanente leden vaak vooral de tegenstellingen tussen de vijf permanente leden, door gewoon bij een van de kampen aan te haken.

Hoe optimistisch bent u dat de vijf permanente leden zich bewust zijn van deze legitimiteitscrisis en bereid zijn om dit ook aan te pakken?

Sebastian von Einsiedel: Een sterk engagement van de permanente leden is een absolute voorwaarde voor de relevantie van de Veiligheidsraad. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zijn erg gehecht aan de Veiligheidsraad en hun rol daarin, en zijn daardoor erg bezorgd over de uitholling van de legitimiteit van de Raad. Beide landen hebben de afgelopen jaren hard gewerkt om de Veiligheidsraad relevanter te maken, bijvoorbeeld via een initiatief om het veto-gebruik te beperken en via het verbeteren van de werkmethoden.

De Verenigde Staten namen de Veiligheidsraad heel ernstig onder president Obama, ze waren zich echt bewust van de toegevoegde waarde van de VN voor de Verenigde Staten. Ze investeerden veel tijd en energie in Raadsdiplomatie inzake non-proliferatie, contraterorisme, bescherming van burgers en humanitaire crises in Afrika. Maar momenteel is er natuurlijk een Amerikaanse regering van wie de 'America First'-doctrine sterk contrasteert met het multilateralisme van Obama, en die de meerwaarde van de VN niet echt lijkt te waarderen. De Amerikaanse budgettaire voorstellen en de terugtrekking uit het klimaatakkoord van Parijs werden door velen gezien als een oorlogsverklaring aan het multilateralisme. De huidige Amerikaanse ambassadeur Nikki Haley wordt algemeen gezien als een erg competente dame, maar ook zij kan slechts proberen om de schade te verzachten die de huidige Amerikaanse regering bij de VN kan aanrichten.

Wat met Rusland en China?

Sebastian von Einsiedel: Het is moeilijk om niet kritisch te zijn over het gedrag van Rusland in de Veiligheidsraad, in het bijzonder in verband met de vele veto's van Syriëresoluties. Het lijkt erop dat Rusland de Veiligheidsraad steeds meer ziet als een forum om de Amerikaanse macht tegen te gaan en om het Westen betaald te zetten voor allerlei beledigingen. Het veelvuldige Russische gebruik van het veto is echter ook voor Rusland een tweesnijdend zwaard. Enerzijds herinnert het de

wereld aan de Russische claim op een status van mondiale grootmacht. Anderzijds beschadigt het de Veiligheidsraad *as such*, terwijl er geen enkel ander orgaan zo duidelijk Ruslands status van grootmacht symboliseert.

China speelt een veel genuanceerdere rol binnen de Veiligheidsraad en heeft bewezen een vrij constructieve en verantwoordelijke actor te zijn. Beijing volgt zeker niet automatisch elk Russisch veto en beoordeelt elke tekst op zijn eigen merites. China draagt ook steeds meer bij aan VN-vredesoperaties, inclusief robuuste missies, en geeft nu ook behoorlijk wat geld aan VN-vredesopbouw. Hun toegenomen rol in de strijd tegen klimaatverandering is een ander voorbeeld van het sterkere Chinese engagement binnen de VN.

China wil bovenal ernstig genomen worden als grootmacht en begrijpt dat dit vereist om als constructieve internationale actor gezien te worden. Ze bespelen ook de massa binnen de VN. Door te investeren in ontwikkeling en vredesopbouw winnen ze sympathie in Afrika, waar China natuurlijk heel wat belangen heeft. Dat gezegd zijnde, op het niveau van de Veiligheidsraad blijft China vaak een terughoudende actor die erg beducht is voor inbreuken op de soevereiniteit van derde landen. Ze zijn ook allesbehalve een grote fan van een sterkere rol van de Veiligheidsraad in mensenrechtenkwesties.

Hoe ziet u de recente 'Europese terugkeer naar VN-vredeshandhaving'?

Sebastian von Einsiedel: Zo'n terugkeer is natuurlijk een goede zaak. Ik ben ervan overtuigd dat de terugtrekking van Europese militaire capaciteiten – in de nasleep van de mislukkingen in Joegoslavië en Somalië – VN-vredeshandhaving ernstig heeft ondermijnd, zowel politiek als operationeel.

Op politiek niveau voedde die terugtrekking aantijgingen dat het Westen betaalt met zijn portemonnee, terwijl het Zuiden betaalt met zijn bloed. En om op operationeel niveau effectief te zijn, heb je landen nodig die beschikken over hoogwaardige militaire capaciteiten, gaande van strategisch luchttransport tot medische evacuaties. Een sterker westers engagement is dus essentieel voor het succes van VN-vredesoperaties, zeker in een context waarin almaar 'robuustere' mandaten worden uitgeschreven door de Veiligheidsraad.

Dat gezegd zijnde, denk ik niet dat VN-vredesoperaties zich momenteel in een goede staat bevinden. VN-vredeshandhaving is overbevraagd en riskeert weg te zinken in massieve en dure operaties in langdurige crises zonder exitstrategie, bijvoorbeeld in de Centraal-Afrikaanse Republiek, de DR Congo en in Zuid-Soedan. Op zo'n plaatsen faalt de VN veelvuldig om burgers te beschermen, omdat VN-blauwhelmen niet bereid of in staat zijn om hun mandaat uit te voeren en burgers effectief te beschermen. Dergelijke mislukkingen beschadigen natuurlijk de reputatie van de VN. Ondertussen neemt de politieke en financiële steun voor VN-vredesoperaties af in de Verenigde Staten en in Europa, zelfs als je de recente Europese bijdragen meetelt.



Amerikaans VN-ambassadeur Nikki Haley bij de Veiligheidsraad over de situatie in Zuid-Soedan op 25 april 2017. UN Photo/Rick Bajornas

In 2015 publiceerde het High Level Independent Panel on Peace Operations (HIPPO) de eerste grote review van VN-vredesoperaties sinds het Brahimi-rapport van 2000. Het HIPPO-rapport bevatte verschillende aanbevelingen over bescherming van burgers, robuuste vredeshandhaving, snelle ontplooiing, conflictpreventie en de noodzaak van flexibele en gefocuste mandaten. Welke acties kunnen leden van de Veiligheidsraad ondernemen om deze aanbevelingen uit te voeren?

Sebastian von Einsiedel: De belangrijkste HIPPO-aanbeveling aan de Veiligheidsraad is de noodzaak van voldoende flexibele en gefocuste mandaten. Op dit vlak ben ik voorzichtig positief. De HIPPO benadrukt dat de Veiligheidsraad meer gebruik moet maken van zogenaamde gesequenteerde mandaten. Dit betekent dat je eerst een kleine missie met een beperkt mandaat het terrein opstuurt, die vervolgens in kaart brengt wat de meest effectieve rol voor de VN-missie kan zijn, in plaats van onmiddellijk een overambitieuze en mogelijk ineffectief mandaat vast te leggen. Sinds 2015 heeft de Veiligheidsraad dat advies verschillende keren gevolgd, bijvoorbeeld in Colombia.

Het HIPPO-rapport beveelt ook aan om af te zien van zogenaamde kerstboommandaten: enorme mandaten waar elk lid van de Veiligheidsraad zijn lievelingsproject aan toevoegt en waarin je eindigt met een mandaat van 40 pagina's. Zo'n mandaten zijn absoluut belachelijk en zorgen ervoor dat niemand op het terrein nog weet wat de prioriteiten zijn. Ik heb gesproken met leidinggevenden van VN-missies die klaagden dat ze hun mandaat tien keer moesten lezen en nog steeds niet begrepen wat ze verondersteld werden te doen. Zo'n klachten lijken nu ook de Veiligheidsraad bereikt te hebben, die de laatste tijd iets gedisciplineerder omgaat met het uitvoeren van mandaten. Niet-permanente leden kunnen alleszins een belangrijke rol spelen door andere leden eraan te herinneren dat dergelijke kerstboommandaten de effectiviteit van een operatie absoluut niet vooruithelpen.

Wat met de eeuwige kloof tussen (over)ambitieuze mandaten en onvoldoende middelen om het mandaat van een VN-vredesoperatie uit te voeren?

Sebastian von Einsiedel: Dat is natuurlijk een probleem dat al even meegaat. De Veiligheidsraad toont heel wat hypocrisie op dit vlak. Ze vaardigen ambitieuze mandaten uit in steeds uitdagender en onveiligere contexten, zonder de noodzakelijke middelen te voorzien die de VN nodig heeft om het mandaat uit te kunnen voeren. Aangezien de VS en andere westerse landen steeds sterker focussen op kostenbesparingen binnen de VN zie ik die kloof tussen ambitie en middelen helaas niet direct verkleinen.

Ik ben er wel degelijk van overtuigd dat er een legitieme marge is om bepaalde VN-missies te herevalueren. In sommige gevallen kan de vraag gesteld worden of sommige missies niet beter afgebouwd of stopgezet moeten worden. Maar ik vrees dat zo'n oefening exclusief bepaald zal worden door een kostenbesparende logica, in plaats van een ernstige strategische evaluatie.

Waar positioneert u zich in het debat rond de bescherming van burgers en 'robuuste' vredeshandhaving?

Sebastian von Einsiedel: Het is eenvoudig: om aan robuuste vredeshandhaving te doen, heb je voldoende militaire capaciteiten nodig. Zolang de VN niet beschikt over de juiste capaciteiten kan hij niet op ernstige wijze aan robuuste vredeshandhaving en bescherming van burgers doen. Om snel te kunnen reageren op bedreigingen voor burgers heb je bijvoorbeeld herkenningstechnologie, *early warning*-mechanismen en snel inzetbare en mobiele troepen nodig. En je hebt blauwhelmen nodig die bereid zijn om geweld te gebruiken om burgers te beschermen. Dat zijn allemaal zaken waar de VN onvoldoende over beschikt.

Maar tegelijk moeten we beseffen dat burgerbescherming altijd extreem uitdagend zal blijven, zelfs als de VN beter uitgerust en gefinancierd is. In de DR Congo beschikt de VN over 18.000 soldaten in een land dat vier keer zo groot is als Frankrijk. Enig realisme zou dus welkom zijn. Er zullen altijd limieten zijn aan wat het gebruik van geweld kan bereiken. Binnen de VN beseft men steeds meer dat, hoe belangrijk het soms ook is op korte termijn, robuuste vredeshandhaving slechts een pleister op een open wonde is. Vredesoperaties moeten dus nog veel meer hun politieke rol versterken en duurzame politieke oplossingen vinden.

Wat is het relatieve gewicht van de tien niet-permanente leden van de VN-Veiligheidsraad? Welke rol kunnen ze spelen, en hoe kunnen ze dit op de meest effectieve wijze doen?

Sebastian von Einsiedel: De rol van de niet-permanente leden nam de voorbije jaren duidelijk af. Dat is een negatieve ontwikkeling die bijdraagt aan de legitimiteitscrisis van de Veiligheidsraad. In een context waar de vijf permanente leden steeds meer de Veiligheidsraad domineren, is het de plicht van niet-permanente leden om *checks and balances* te voorzien. De tien niet-permanente leden moeten hun verantwoordelijkheden onder het VN-Charter ernstig nemen en zich niet laten doen door de vijf permanente leden. Ik beseft dat het niet eenvoudig is voor kleinere landen om weerwerk te bieden aan een permanent lid dat de tanden toont. Maar dat is waarom ik erg veel bewondering heb voor verkozen leden van de Veiligheidsraad die de vlam in de pan willen doen slaan.

Verkozen leden kunnen veel bereiken door hard te werken, zelfverzekerd te zijn, ideeën te lanceren en tegengas te geven als ze aangepakt worden door de P5. Ze moeten ook niet bang zijn om de dominantie van de P5 in het schrijven van resoluties in vraag te stellen.

Makkelijker gezegd dan gedaan natuurlijk. Welke landen namen recent zo'n actieve rol op in de Veiligheidsraad?

Sebastian von Einsiedel: Er zijn verschillende voorbeelden van landen die erg actief waren en hun stempel hebben gedrukt op het werk van de Veiligheidsraad. Nieuw-Zeeland slaagde er zeker in de vlam in de pan te doen slaan.

Litouwen had een extreem effectieve ambassadeur die drie sanctiecomités voorzat. Luxemburg en Jordanië waren erg actief over humanitaire kwesties in Syrië. Duitsland mocht de resoluties over Afghanistan schrijven en kreeg een rol in de onderhandelingen over het Iraanse kernwapenprogramma.

Het is cruciaal dat verkozen leden zich grondig voorbereiden op hun tijdelijke lidmaatschap van de Veiligheidsraad en hier voldoende middelen voor uittrekken. Het gebeurt nog te vaak dat verkozen leden een bepaald initiatief onvoldoende en te laat hebben doordacht. Sommige landen lijken vooral geïnteresseerd in een goede *photo opportunity* voor hun buitenlandminister. Effectieve leden daarentegen concentreren zich op een beperkt aantal kwesties en streven hun doelstellingen systematisch na vanaf dag 1.

Niet-permanente leden kunnen ook een belangrijke rol spelen in de sanctiecomités, die traditioneel door de verkozen leden worden voorgezeten. Dat wordt door sommigen als een last ervaren, maar sancties behoren tot de meest effectieve instrumenten waarover de Veiligheidsraad beschikt. Het is dus cruciaal dat ze goed worden uitgevoerd. De voorzitters van de sanctiecomités hebben een belangrijke rol te spelen in de effectiviteit van VN-sanctieregimes.

Niet-permanente leden hebben daarnaast ook een numeriek voordeel. Elke groep van zeven niet-permanente landen kan ervoor zorgen dat een resolutie niet aangenomen wordt, als ze collectief tegenstemmen. Dus misschien moeten niet-permanente leden soms wat meer samenspannen, net zoals de vijf permanente leden samenspannen. Er is alleszins ruimte voor sterkere coördinatie tussen de tien niet-permanente leden.

Tot slot, wat is een juist ambitieniveau voor een land als België, als het volgend jaar verkozen zou worden in de VN-Veiligheidsraad?

Sebastian von Einsiedel: België beschikt over uiterst competente diplomaten, heeft een erg sterk VN-engagement en geniet wijdverspreide geloofwaardigheid binnen de VN. Ze hebben, met onderscheiding, al vijf keer gezeteld in de Veiligheidsraad, de laatste keer in 2007 en 2008.

Er is met andere woorden geen enkele reden voor België om niet ambitieus te zijn. Ik ben ervan overtuigd dat België actief kan deelnemen aan de debatten, eigen posities zal ontwikkelen en zal proberen te wegen op alle thema's en dossiers op de agenda van de Veiligheidsraad.

Interview: Willem Staes

IAN MARTIN: "VERKOZEN LEDEN MOETEN ASSERTIEF DE ROL OPNEMEN DIE HET VN-CHARTER HEN TOEBEDEELT"



UN Photo/Eskinder Debebe

Pax Christi Vlaanderen sprak met Ian Martin, directeur van de ngo Security Council Report, een organisatie die de werking van de Veiligheidsraad op de voet volgt. Martin is een bevoorrecht waarnemer van de Verenigde Naties, waarvoor hij zelf twee decennia werkte. Hij maakte deel uit van het HIPPO-expertpanel dat in 2015 VN-vredesoperaties tegen het licht hield en was speciaal gezant van de secretaris-generaal van de VN in Libië, Nepal en Timor-Leste. Hij was ook secretaris-generaal van Amnesty International, speciaal adviseur van de VN-mensenrechtencommissaris en adjunct-speciaal gezant in de VN-missie voor Ethiopië en Eritrea. Martin werkte daarnaast ook in Haïti, Rwanda en Bosnië en Herzegovina. "Leden van de Veiligheidsraad moeten zelf actief op zoek gaan naar onafhankelijke informatie om een rol van betekenis te kunnen spelen in de debatten."

Heeft een klein land wel iets in de pap te brokken bij de discussies in de Veiligheidsraad over VN-vredesoperaties?

Ian Martin: Discussies over het mandaat van VN-vredesoperaties worden gewoonlijk gedomineerd door de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, die meestal de pen vasthouden bij het schrijven van resoluties. Niet-permanente leden moeten dus vastberaden zijn, over onafhankelijke informatie beschikken en bereid zijn zich te laten gelden tijdens de onderhandelingen over een specifiek mandaat.

Niet-permanente leden kunnen er bovendien voor zorgen dat er sterkere interactie is tussen de Veiligheidsraad en de VN-vredesopbouwcommissie bij de onderhandeling van mandaten. In theorie zou dat geen discussie mogen opleveren, gezien een specifieke resolutie die de Veiligheidsraad in april 2016 aannam. In de praktijk blijven sommige leden echter niet happig op grotere betrokkenheid van de Vredesopbouwcommissie. Niet-permanente leden kunnen hier dus een belangrijke rol spelen.

Op welke manier kan België verder een rol van betekenis spelen in de debatten over VN-vredesoperaties?

Ian Martin: Een van de belangrijkste HIPPO (High Level

Independent Panel on Peace Operations)-aanbevelingen was de noodzaak van flexibele en gefocuste mandaten die gericht zijn op de specifieke noden op het terrein. De leden van de Veiligheidsraad zijn verantwoordelijk voor de specifieke invulling van het mandaat van VN-vredesoperaties. Zij moeten dus over voldoende en onafhankelijke informatie beschikken om een rol van betekenis te spelen in deze debatten.

Ze zijn hiervoor deels afhankelijk van de informatie die ze krijgen van het VN-secretariaat. Dat is belangrijk, maar individuele raadsleden moeten ook actief op zoek gaan naar hun eigen informatie: via hun nationale ambassades, via ngo's, maar evengoed via eigen terreinbezoeken.

Over welke specifieke mechanismen beschikt de Veiligheidsraad om meer interactie met het terrein te hebben?

Ian Martin: Dat hangt af van de context. Terreinbezoeken van de Veiligheidsraad kunnen ervoor zorgen dat diplomaten met eigen ogen de situatie op het terrein kunnen zien en sterkere onderlinge interactie hebben. Dat vereist natuurlijk wel dat zo'n bezoeken goed voorbereid zijn en nadien ook opgevolgd worden, wat niet altijd het geval is. Niet-permanente leden kunnen hier alleszins een actieve rol spelen.

Elk lid van de Veiligheidsraad kan bovendien zogenaamde Arria Formula-meetings bijeenroepen, informele sessies waarbij raadsleden gebriefd kunnen worden door externe experts buiten het VN-systeem, zoals lokale ngo's.

De Veiligheidsraad neemt ook veel beslissingen via een 'procedurele stemming', waarbij het vetosysteem van de permanente leden niet geldt, dus op die manier kunnen assertieve leden ook invloed uitoefenen. Om dit op effectieve wijze te kunnen doen, moeten niet-permanente leden natuurlijk voldoende moed, assertiviteit en strategisch inzicht aan de dag leggen.



Delegatie van de Veiligheidsraad op terreinbezoek in Colombia in mei 2017. Foto: UK Mission to the UN/Lorey Campese

Op welke manier kunnen de debatten in de Veiligheidsraad dynamischer verlopen?

Ian Martin: Het klopt dat de debatten in de Raad al te vaak voorgekookt zijn: diplomaten lezen gewoon hun verklaring af en er is nauwelijks ruimte voor écht debat en interactie. De debatten zouden dus wel wat meer interactie kunnen gebruiken.

Elk lid van de Veiligheidsraad is minstens één keer voorzitter voor een hele maand. Dat voorzitterschap kan aangegrepen worden om het niveau en de stijl van de debatten op te krikken: via de organisatie van interactieve informele debatten, het uitnodigen van externe experts, enzovoort.

Is een gebrek aan interactief debat en informatie dan het grote probleem? Gaat het niet vooral om de onwil om iets te doen met alle beschikbare informatie?

Ian Martin: Beide. Ik ben er alleszins van overtuigd dat de Veiligheidsraad onvoldoende aandringt op ondubbelzinnig advies van het VN-secretariaat, en de secretaris-generaal van de VN niet altijd toelaat om te zeggen waar het op staat. Daarom ook dat niet-permanente leden er moeten op aandringen om voldoende en onverbloemde informatie te krijgen van externe experts en betrokkenen. Dat gezegd zijnde, het blijft natuurlijk zo dat bij de moeilijkste dossiers, zoals Syrië, nationale belangen van de permanente leden doorwegen.

België wil mensenrechten beter integreren in het werk van de Veiligheidsraad. Is dat een goede zaak, of is er een gevaar op 'overlap' met het werk van de VN-Mensenrechtenraad?

Ian Martin: Ik denk niet dat er een gevaar op overlap is. Integendeel, ik vind dat er momenteel binnen de Raad onvoldoende interactie en informatie-uitwisseling is over mensenrechtenkwesties. Hoewel er de afgelopen jaren belangrijke vooruitgang werd geboekt, willen sommige landen binnen de Veiligheidsraad nu juist minder praten over mensenrechten.

Landen als België, die recente ervaring hebben in de VN-Mensenrechtenraad, kunnen er dus op toezien dat relevante mensenrechteninformatie besproken wordt door de Veiligheidsraad. Dat kan bijvoorbeeld door de Hoge Commissaris voor Mensenrechten van de VN regelmatig uit te nodigen, mensenrechtenrapporten te laten circuleren tussen de raadsleden en door informele sessies te organiseren rond specifieke mensenrechtenkwesties.

Ten slotte, als u één tactisch of strategisch advies zou moeten geven aan Belgische diplomaten, wat zou u benadrukken?

Ian Martin: Heb de moed om de rol te spelen die het VN-Charter aan een lid van de Veiligheidsraad geeft. En weet dat dit zal leiden tot politieke druk door de vijf permanente leden. Het hele hoofdkwartier moet klaar staan om de diplomaten in New York te steunen als er politieke druk wordt uitgeoefend, je kan hen niet aan hun lot overlaten.

Interview: Willem Staes

CENTRAAL-AFRIKA IN DE VEILIGHEIDSRaad: EEN ROL VOOR BELGIË

Nadia Nsai, beleidsmedewerker Centraal-Afrika (Congo, Burundi, Rwanda) bij Pax Christi Vlaanderen en Broederlijk Delen, beantwoordt vier vragen over de rol van de VN in Centraal-Afrika. Die regio is voor België nog steeds een geografische prioriteit.

Wat is de rol van de VN-Veiligheidsraad in Congo?

De Veiligheidsraad speelt een constructieve rol maar wordt daarin beperkt door de afwezigheid van een geloofwaardig politiek proces in Congo. De Raad gaf vanaf 1999 de toestemming voor een vredesmissie, eerst MONUC en sinds 2010 MONUSCO (Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo). In 2013 besliste de Raad ook over een Afrikaanse interventiebrigade voor de strijd tegen rebellenroepen. Jaarlijks bespreekt en verlengt de Raad het mandaat van de MONUSCO. De Veiligheidsraad mandateert ook een groep van experts om onderzoek te voeren naar de veiligheidssituatie en de naleving van het wapenembargo in Congo. De groep levert kostbare informatie over gewapende groepen, hun betrokkenheid in de grondstoffenexploitatie en hun link met buurlanden. Tot slot is de Veiligheidsraad via zijn resoluties, persverklaringen en missies een belangrijke diplomatieke drukingsactor. De missie van november 2016, geleid door Frankrijk en regionale sterkhouder Angola, was van groot belang om president Joseph Kabila en de oppositie te overtuigen een politiek akkoord te sluiten. Dat gebeurde uiteindelijk op 31 december 2016.

Wat zijn de belangrijkste problemen van de MONUSCO?

In maart 2017 verlengde de Veiligheidsraad het mandaat van de MONUSCO voor een jaar. Belangrijke punten zijn de vermindering van het aantal militairen van 19.815 tot 16.015 en de ondersteuning van de organisatie van eerlijke verkiezingen. Toch krijgt de vredesmissie het steeds moeilijker. Een eerste probleem is de moeizame verstandhouding tussen de MONUSCO en de Congolese autoriteiten, die geen inmenging meer dulden en de missie liever zien vertrekken. Daarnaast is de bevolking (zeker in het woelige oosten) erg kritisch over het gebrek aan een daadkrachtig optreden. Er leeft een perceptie dat de blauwhelmen, vooral die uit Azië, de onveiligheid mee in stand houden. Een ander probleem is dat het kostenplaatje (1 miljard dollar per jaar) te hoog is in verhouding met het resultaat op terrein. Toch is er nog nood aan een VN-vredesmissie: het uitstel van verkiezingen houdt de politieke impasse in stand, versterkt de onveiligheid (ook buiten het oosten) en leidt tot meer mensenrechtenschendingen. In die context moet België pleiten dat de MONUSCO evolueert naar een meer flexibele en efficiënte missie. Een missie die een sterke coördinerende rol opneemt binnen de aanwezige internationale gemeenschap om de druk op Kabila te verhogen en een geloofwaardig politiek proces te bekomen. De HIPPO-aanbevelingen zijn relevant omdat ze wijzen op het belang van



MONUSCO-troepen op patrouille nabij Beni. UN Photo

prioriteiten (bescherming en verkiezingen) en een exitstrategie.

Wat is de impact van de regering Trump op de MONUSCO?

In november 2016 was Joseph Kabila er snel bij om de pas verkozen president Donald Trump te feliciteren. De relaties met de Amerikaanse Democraten waren erg verzuurd na de kritiek van de regering Obama op het uitstel van de verkiezingen en het aanblijven van Kabila tegen de grondwet in. Met de overwinning van de Republikeinen hoopte het Congolese regime op een betere verstandhouding en vooral op minder inmenging vanuit Washington. Volgens Amerikaans onderzoeker Jason Stearns is Congo geen prioriteit voor Trump en zal hij wellicht meer aan realpolitiek doen dan dat hij een humanitair pad zal bewandelen. De nieuwe VS-regering gaf al aan minder geld te willen geven aan de VN. De Amerikanen hebben in de Veiligheidsraad sterke kritiek geuit op de MONUSCO en de inperking van de missie bepleit. Het lijkt erop dat de regering Trump meer rekt op Angola dan op de MONUSCO om in Congo militair tussenbeide te komen. Dat verklaart waarom de VS hun militaire samenwerking met Angola versterken.

Is een VN-vredesmissie in Burundi wenselijk?

In 2004 stuurde de VN de vredesmissie ONUB (Opération des Nations Unies au Burundi) naar Burundi. De missie moest er toe zien op het vredesproces na de ondertekening van het Arusha-akkoord (2000). Na de verbeterde veiligheidssituatie en op vraag van de Burundese regering werd de VN-missie geleidelijk ingeperkt. De vrede in Burundi kwam in 2015 ernstig op de helling te staan. Het derde mandaat van president Pierre Nkurunziza (tegen de grondwet in) bracht het land weer in een conflictsituatie. Bij onlusten vielen meer dan 1000 doden en sloegen 400.000 mensen op de vlucht. In juli 2016 gaf de VN-Veiligheidsraad de goedkeuring om 228 politiemensen naar Burundi te sturen. De missie zou er toe zien op de veiligheidssituatie en het VN-mensenrechtencommissariaat ondersteunen. Een jaar later werd de politiemacht nog niet ontplooid. Enerzijds is er de radicale weigering van Burundi. Anderzijds zijn de westerse landen en Rusland-China (gesteund door Afrikaanse landen) het oneens. België kan steun bieden aan de onderhandelingen van de speciaal gezant van de VN voor Burundi, de voormalige Burkinese president Michel Kafando, om de politiemacht aanvaardbaar te maken.



Aankomst in Tsjaad: de Veiligheidsraad op terreinbezoek in de regio rond het Tsjaadmeer, in maart 2017. Foto: UK Mission to the UN/Lorey Campese

COLOFON

Auteurs van dit dossier: Willem Staes, m.m.v. Nadia Nsayi

Eindredactie: Karin Seberechts

Verantwoordelijke uitgever: Annemarie Gielen

Druk & lay-out: Drukkerij Room, Sint-Niklaas

ISBN-nummer: 9789461370709

Wettelijk depotnummer: D/2017/3498/005

Foto's: UN Photo, YouTube & Creative Commons

Pax Christi Vlaanderen
Italiëlei 98a
2000 Antwerpen
Tel: 03/225 10 00
koerier@paxchristi.be
www.paxchristi.be

Koerier-dossier is een vaste bijlage bij het abonnement op het tijdschrift Koerier van Pax Christi Vlaanderen. Deze formule van abonnement kost 30 euro en omvat zesmaal een Koerier met dossier. Losse nummers van elk dossier zijn afzonderlijk verkrijgbaar tegen 4 euro.