

KAN DE MONDIALE PUBLIEKE OPINIE VAN ZICH LATEN HOREN IN DE VERENIGDE NATIES?

Prof. dr. Jan Wouters en Maarten Vidal

Reeds van bij het ontstaan van de grote multilaterale instellingen zoals de Verenigde Naties en de Internationale Arbeidsorganisatie werd de band met de civiele maatschappij dermate belangrijk geacht dat er bepalingen over werden opgenomen in hun oprichtingsverdragen. Bij het begin van de eenentwintigste eeuw leiden het ontstaan van een mondiale publieke opinie en het besef van het belang van maatschappelijke bewegingen, zowel voor het op de agenda plaatsen van problemen en voor het internationale debat als voor het breed uitdragen en opvolgen van een bereikte internationale consensus, er echter toe dat het VN-systeem toe is aan een grondige herdenking van de manier waarop met de civiele maatschappij wordt omgegaan.

1. Een dispaaraat geheel van statuten

Wanneer het Vredesverdrag van Versailles in 1919 een Internationale Arbeidsorganisatie opricht, wordt er zorg voor gedragen dat elke lidstaat niet alleen door twee regeringsafgevaardigden is vertegenwoordigd, maar ook door telkens een afgevaardigde van de werknemers en de werkgevers. Elk van hen kan apart interveniëren en stemmen in de Internationale Arbeidsconferentie, en het kan bijgevolg voorvallen dat een verdrag wordt aangenomen door een coalitie van vakbondsvertegenwoordigers en een aantal regeringen.

Een dermate verregaande betrokkenheid van niet-gouvernementele actoren is echter een unicum in het VN-systeem, waarin de Internationale Arbeidsorganisatie na 1945 werd opgenomen. Het Volkenbondpact, het oprichtingsverdrag van de voorloper van de Verenigde Naties, bevatte zelfs geen bepaling inzake de consultatie van de civiele maatschappij, hoewel dit in de latere praktijk gebeurde. Dit is wel het geval voor het Handvest van de Verenigde Naties, dat in zijn artikel 72 stelt:

“De Economische en Sociale Raad kan passende regelingen treffen voor het plegen van overleg met niet-gouvernementele organisaties die betrokken zijn bij binnen zijn bevoegdheid vallende aangelegenheden. Zulke regelingen kunnen worden getroffen met internationale organisaties en, zo daartoe aanleiding bestaat en na overleg met het betrokken lid van de Verenigde Naties, met nationale organisaties.”

Hoewel dit artikel minder ver gaat dan het Statuut van de Internationale Arbeidsorganisatie, in de zin dat met de vertegenwoordigers van niet-gouvernementele organisaties enkel overleg wordt gepleegd en aan hen geen stemrecht wordt toegekend, trekt het de werkingsfeer wel open tot het volledige gebied van de bevoegdheden van de Economische en Sociale Raad (ECOSOC), één van de hoofdorganen van de Verenigde Naties. Het gaat om een ruime waaier van materies, meer bepaald “internationale economische, sociale of culturele

aangelegenheden” alsook “aangelegenheden betreffende onderwijs, gezondheidszorg en aanverwante zaken” en, niet onbelangrijk, “het bevorderen van de eerbiediging en inachtneming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden voor allen”. De procedure om een “consultatief statuut” wordt momenteel beheerst door resolutie 1996/31, aangenomen door ECOSOC op 25 juli 1996 (zie www.un.org/esa/coordination/ngo). 2531 NGO’s hebben totnogtoe een dergelijk statuut gekregen, gaande van Oxfam International tot de National Rifle Association of America.

Voor de Veiligheidsraad en de Algemene Vergadering is niet voorzien in een dergelijke vorm van overleg met de civiele maatschappij. Wel heeft een zeer beperkt aantal internationale niet-gouvernementele organisaties, zoals het Internationaal Comité van het Rode Kruis (ICRC) en de Internationale Unie voor de Bescherming van de Natuur en de Natuurlijke Rijkdommen (IUCN), een waarnemersstatuut bij de Algemene vergadering. Het gaat hierbij evenwel steeds om organisaties met bijzondere kenmerken: zo wordt het ICRC door de humanitaire Conventies van Genève met een bijzondere taak belast in oorlogssituaties, en is de IUCN een hybride organisatie samengesteld uit NGO’s en overheidsorganen. De Veiligheidsraad houdt soms zittingen waarop NGO’s – voornamelijk in de humanitaire sfeer – expertise aanleveren over bepaalde situaties. Ook de resoluties waarmee grote internationale conferenties, zoals Rio-92 over duurzame ontwikkeling, worden bijeengeroepen, voorzien in de mogelijkheid tot accreditatie van niet-gouvernementele organisaties, die hier in groten getale gebruik van maken. Tot slot heeft ook het VN-secretariaat, via het Departement Informatie, banden met een vijftienhonderdtal niet-gouvernementele organisaties, die de idealen van de VN bekend maken over heel de wereld. In Vlaanderen gebeurt dit door de Vereniging voor de Verenigde Naties (www.vvn.be).

Daarnaast voorzien de statuten of beslissingen van de meeste andere organisaties van de VN-familie, zoals de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) of de Voedsel- en Landbouworganisatie (FAO), eveneens in een zekere consultatie van niet-gouvernementele organisaties die in hun vakdomein actief zijn. Vermeldenswaard hierbij is artikel VII van het UNESCO-Oprichtingsverdrag, dat de creatie van “Nationale UNESCO-Commissies” in elke lidstaat vooropstelt, waarin het culturele, educatieve en wetenschappelijke vertegenwoordigd is en waarmee de organisatie bijzondere banden onderhoudt. Zo werd bij Regentsbesluit van 1 juli 1948 een Belgische Nationale UNESCO-Commissie opgericht, terwijl op 17 mei 2004 een eigen Vlaamse UNESCO-Commissie werd geïnstalleerd.

De statuten van de internationale financiële instellingen, met name het Internationaal Muntfonds (IMF) en de Wereldbank, voorzien niet in een dergelijke consultatie, hoewel zij vanwege hun grote impact op het beleid van ontwikkelingslanden en hun besluitvormingsprocedures waarin de Westerse wereld over een overwicht beschikt, vaak in de vuurlinie van NGO’s komen te liggen. Daarom organiseren zij sinds de jaren tachtig jaarlijkse discussiefora met dergelijke organisaties over armoedebestrijding en internationale economische ontwikkeling. In 1999 startten beide instellingen bovendien met de PRSP-aanpak: PRSP’s zijn *Poverty Reduction Strategy Papers*, die door nationale overheden in een breed consultatieproces met de nationale civiele maatschappij en met internationale donoren, waaronder IMF en Wereldbank, worden opgesteld en waarin een breed gedragen strategie wordt

uitgewerkt voor economische groei en armoedebestrijding. Ook op die manier wordt, zij het telkens via een nationaal proces en niet centraal met de besluitvormingsorganen van beide instellingen, een dialoog gevoerd met de civiele maatschappij.

De jongste jaren heeft de VN zich daarnaast ook willen openstellen voor een ander soort niet-gouvernementele actoren, met name het bedrijfsleven. Kofi Annan lanceerde tijdens het Wereld Economisch Forum van 1999 een initiatief dat de naam “*Global Compact*” (www.globalcompact.org) meekreeg. Dit initiatief verenigt het bedrijfsleven, een aantal internationale partners zoals de VN zelf, de VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten en de Internationale Arbeidsorganisatie, en de internationale civiele maatschappij, met name de internationale vakbeweging. Zij scharen zich allen achter tien principes op het vlak van mensenrechten, arbeidsvoorwaarden, milieu en strijd tegen corruptie. De bedrijven engageren zich tot transparantie in deze gebieden, en tot bereidheid tot een trilaterale dialoog met het VN-systeem en de internationale civiele maatschappij.

Het globale beeld van de betrokkenheid van de civiele maatschappij bij het multilaterale gebeuren is dat van een dispaat geheel van consultatie- en waarnemersstatuten die in allerlei verdragen en resoluties van de verschillende instellingen terug te vinden zijn. Een algemeen statuut voor het hele VN-systeem ontbreekt. Het gevolg hiervan is dat niet-gouvernementele organisaties zich genoodzaakt zien om verschillende accreditatieprocedures te doorlopen, willen zij op al de voor hen relevante fora aanwezig zijn.

2. De betrokkenheid van de civiele maatschappij bij de VN in de praktijk

In ECOSOC-resolutie 1996/31 wordt een onderscheid gemaakt tussen drie categorieën binnen het consultatief statuut van NGO's. Het eerste, algemene, statuut wordt toegekend aan een honderdvijftigtal grote, voornamelijk internationale, NGO's die actief zijn rond alle thema's die in ECOSOC worden behandeld. Het gaat onder meer om Oxfam en Caritas International, maar ook bijvoorbeeld om Rotary International en het Wereld Economisch Forum. Deze NGO's mogen, in tegenstelling tot de andere categorieën, niet alleen schriftelijke mededelingen verspreiden onder de leden van ECOSOC, maar ook zelf het woord nemen, indien dit door de Raad wordt toegestaan, en zelf onderwerpen voorstellen voor de agenda.

De tweede, ruimere, categorie, is de categorie met een bijzondere consultatieve status. Deze organisaties hebben een expertise in het kader van een beperkt aantal beleidsdomeinen van ECOSOC, bijvoorbeeld mensenrechten (Amnesty International), transport (IATA, de internationale organisatie van luchtvaartmaatschappijen) of persvrijheid (Internationale Journalistenbond). Zij mogen in de regel enkel schriftelijke mededelingen verspreiden, evenwel beperkter in omvang dan de verklaringen van de eerste categorie. Beide categorieën kunnen door van dit recht op schriftelijke mededelingen gebruik te maken, ook bepaalde praktijken van een lidstaat in het bijzonder aan de kaak stellen. ECOSOC nam echter in 1975 een resolutie 1919(LVIII) aan, waarin NGO's wordt ontzegd om hun consultatief statuut te “misbruiken” door “ongegrunde of politiek gemotiveerde handelingen te stellen tegen lidstaten op een manier die strijdig is met het Handvest van de Verenigde Naties”. Dit

verbod werd overgenomen in resolutie 1996/31. Wanneer het bovendien gaat om een aanklacht tegen mensenrechtenschendingen, dan moet de organisatie de zogenaamde “procedure 1503” respecteren, die gericht is op confidentialiteit. Al deze voorwaarden beperken de concrete mogelijkheden voor de NGO’s om verder te gaan dan algemene verklaringen over een bepaalde problematiek.

Een derde categorie wordt “de rol” (*the roster*) genoemd, en bevat technische organisaties, vaak met een erg beperkt activiteitendomein. Dikwijls gaat het om NGO’s die een formele band hebben met één van de technische, gespecialiseerde organisaties van de VN-familie. Zij kunnen, wanneer daartoe verzocht, “occasioneel nuttige bijdragen leveren aan de Economische en Sociale Raad en zijn hulporganen”, maar kunnen niet op eigen initiatief verklaringen laten circuleren onder de leden. Ze kunnen de vergaderingen enkel bijwonen. Gelet op hun erg beperkte rol, zijn zij, in tegenstelling tot de twee andere categorieën, niet onderworpen aan een vierjaarlijkse rapportering over hun werkzaamheden.

Alle NGO’s met consultatief statuut moeten volgens resolutie 1996/31 gestoeld zijn op een democratisch aangenomen oprichtingsdocument en moeten bevoegd zijn om namens hun leden te spreken. Ze moeten een representatieve structuur hebben, met bestuursleden die verantwoording moeten afleggen, en dienen hun financiële middelen te betrekken uit bijdragen van individuele leden of, in het geval van internationale koepelorganisaties, van de organisaties die er deel van uitmaken. Nationale politieke partijen en organisaties met een winst oogmerk komen niet in aanmerking.

Het statuut van niet-gouvernementele organisaties en dat van lidstaten van de VN die geen deel uitmaken van ECOSOC of dat van de gespecialiseerde organisaties (zoals de Wereldgezondheidsorganisaties) verschilt in die zin dat beide laatste categorieën deelnemen aan het besluitvormingsproces, zij het zonder stemrecht, terwijl de NGO’s “geconsulteerd” worden. Binnen de Raad werd daartoe een “NGO-comité” opgericht, samengesteld uit 19 lidstaten, dat aanbevelingen doet aan de voltallige vergadering over welke NGO’s mondeling kunnen tussenkomen en dat in het algemeen toeziet op de samenwerking, met inbegrip van de toelating van NGO’s tot het consultatief statuut. De organisaties zelf hebben zich verenigd in een Conferentie van NGO’s (CONGO), die geen inhoudelijke standpunten inneemt, maar waarvan het voornaamste doel is om elk van de organisaties in staat te stellen de mogelijkheden van het consultatieve statuut ten volle te benutten.

NGO’s uit elk van de drie categorieën hebben het recht om een vertegenwoordiger te accrediteren bij de VN en om vergaderingen bij te wonen. Het zetelakkoord tussen de VN en de Verenigde Staten voorziet voor hen ook onbeperkte toegang tot het VN-hoofdkwartier. Dit stelt hen in staat om de nodige impact te verkrijgen, aangezien het hen mogelijk maakt om aan netwerking te doen, door het opbouwen van coalities tussen gelijkvoelende bewegingen en door het onderhouden van contacten met vertegenwoordigingen van lidstaten en met ambtenaren van de VN zelf. Dit heeft er het afgelopen decennium toe geleid dat bepaalde onderwerpen, zoals de problematiek van de landmijnen, niet zozeer door de (lidstaten binnen de) VN zelf op de internationale agenda zijn geplaatst, maar door coalities tussen niet-gouvernementele organisaties en een aantal Staten die net door deze informele netwerken mogelijk werden gemaakt en een ruimer spectrum bestrijken dan de focus van ECOSOC.

Een bijkomende belangrijke beperking van de betrokkenheid van de VN blijft immers het feit dat formele banden enkel mogelijk zijn met ECOSOC en, voor organisaties met een informatieve taak, met het Departement Informatie van het VN-Secretariaat. Daardoor worden maatschappelijke actoren enkel betrokken bij de sociaal-economische thematiek. De problematiek van vrede en internationale veiligheid, waarvoor de Veiligheidsraad het bevoegde VN-orgaan is, blijft op die manier grotendeels buiten het niet-gouvernementele vaarwater.

Alle inhoudelijke en procedurele beperkingen van hun statuut zorgen ervoor dat ECOSOC niet het nest is geworden waar de maatschappelijke bewegingen van deze wereld hun ei kunnen leggen. Het globale activisme heeft hiervoor zijn eigen gremia gecreëerd, niet in het minst de jaarlijkse bijeenkomst in Porto Alegre. Als de VN de aansluiting met de civiele maatschappij niet wil verliezen, is het van belang dat zij er op een andere manier een partnerschap mee aangaat.

3. Het rapport-Cardoso: “*We, the Peoples: civil society, the United Nations and global governance*”

In het voorjaar van 2003 stelde de Secretaris-generaal van de Verenigde Naties, daartoe aangezocht door een resolutie van de Algemene Vergadering, een “panel van vooraanstaande personen” aan om de verhouding tussen de Verenigde Naties en de civiele maatschappij te herdenken. Dit panel van 12 personen, volgens een goede traditie op een geografisch representatieve manier samengesteld, werd voorgezeten door de vroegere Braziliaanse president Fernando Henrique Cardoso. In juni van vorig jaar bracht dit panel een rapport uit dat onder de lidstaten werd verspreid en als referentiekader moet dienen voor institutionele en praktische hervormingen. Het rapport probeert wegen te zoeken om het traditionele intergouvernementele karakter van de VN open te gooien, niet alleen door een partnerschap met de civiele maatschappij, maar ook door het opbouwen van banden met parlementsleden en lokale besturen, het uitbouwen van contacten met het bedrijfsleven zoals die al bestaan in het kader van het *Global Compact* en het rechtstreeks aansluiting zoeken bij de wereldopinie via de mogelijkheden van de moderne informatietechnologie. Ook hecht men veel belang aan de mening van de rechtstreeks betrokkenen: zo moet de VN ook de armen en AIDS-patiënten zélf aan het woord laten en niet alleen de organisaties die zich voor hun lot inspanssen.

Het uitgangspunt van dit rapport is de vaststelling dat een constructieve samenwerking met de civiele maatschappij geen optie, maar een noodzaak is voor de VN. Het is een boutade om te zeggen dat de huidige wereld grondig verschilt van de wereld van de creatie van het Handvest van de Verenigde Naties, anno 1945. Ook het concept multilateralisme heeft niet meer dezelfde inhoud. Multilaterale samenwerking kan niet langer beperkt blijven tot een louter intergouvernementele aangelegenheid (het rapport kwalificeert de traditionele invulling ervan zelfs als “omnigouvernementeel”), maar moet banden smeden tussen ongelijksoortige partners. Dit kan bewerkstelligd worden door een mix van verschillende aanpakken al naargelang van het onderwerp, de betrokken partners en het stadium van de internationale aanpak van de problematiek.

In zekere zin kan men zeggen dat er wordt uitgegaan van een dubbel tweesporenbeleid: een beleid op lidstaatniveau en één op het niveau van de organisatie enerzijds, en een informele en een formele aanpak anderzijds.

Om werkelijk voeling te hebben met de publieke opinie in de hele wereld, en niet alleen met de grote niet-gouvernementele organisaties met zetel in New York zelf of in andere grote steden van het Noorden, moet de VN ervoor zorgen dat de openheid voor de civiele maatschappij de hele organisatiestructuur doordoesemt. De VN-coördinatoren in de lidstaten, voornamelijk die van het Zuiden, moeten de maatschappelijke bewegingen in hun land van activiteit niet alleen aanspreken voor de loutere uitvoering van door de VN gefinancierde projecten, maar moeten een strategisch partnerschap met hen aangaan, zodat samen met hen de prioriteiten worden aangeduid om de Millenniumontwikkelingsdoelstellingen (www.developmentgoals.org) te verwezenlijken en zodat uit deze dialoog landenspecifieke informatie doorstroomt naar de organen van de VN zelf. In een aantal lidstaten zouden, als een pilootproject, adviesgroepen kunnen worden gecreëerd, niet alleen voor de civiele maatschappij maar bijvoorbeeld ook voor de zakenwereld.

Een dergelijke dialoog op lidstaatniveau blijft echter niet beperkt tot het ontwikkelingsdebat in het Zuiden. Het rapport bekritiseert dan ook de beslissing van de VN om informatiecentra in haar geïndustrialiseerde lidstaten te sluiten. Besparingen noopten de VN om een aantal centra in Europa te sluiten en te vervangen door een regionaal informatiecentrum (RUNIC) voor de hele Europese Unie (www.runic-europe.org). De communicatie met de publieke opinie in Noord en Zuid moet worden uitgebreid en niet worden ingeperkt.

Naast deze landenspecifieke aanpak formuleert het rapport ook een aantal aanbevelingen voor de dialoog op het niveau van de Organisatie zelf. In dat verband wordt gepleit voor een flexibele “cyclus van het internationale debat”. Afhankelijk van het stadium waarin een bepaald thema in de internationale dialoog beland is, moet het debat op een andere manier gevoerd worden, telkens met een andere soort van betrokkenheid van de civiele maatschappij. In die opzet vinden in een eerste fase informele *high level* rondetafelconferenties voor ontluikende onderwerpen plaats, waarbij specialisten uit maatschappelijke organisaties, vertegenwoordigers van de rechtstreeks betrokken personen en hoge ambtenaren elkaar vanuit hun verschillende achtergronden informeren en overleg plegen. Dit moet de weg voorbereiden voor een consensus tijdens een grootse internationale topbijeenkomst, met alle lidstaten en een ruime participatie van alle *stakeholders*. Dergelijke topbijeenkomsten zouden in de toekomst minder frequent worden dan in het afgelopen decennium het geval was. De concrete vertaling op het terrein gebeurt dan volgens het partnerschapsmodel met de lokale VN-ambtenaren in elk van de betrokken lidstaten. Voor de evaluatie van de aanpak ten slotte moet de inbreng van onafhankelijke academici en parlementsleden een grotere objectiviteit garanderen.

Ondanks de aandacht voor informele contacten met de civiele maatschappij worden ook aanbevelingen geformuleerd om de formele banden beter vorm te geven. Op de eerste plaats wordt gepleit voor een uniformisering binnen het VN-systeem om te komen tot een algemene accreditatie bij alle instellingen, inclusief de Algemene Vergadering, de Veiligheidsraad, de Bretton Woods-organisaties (IMF en

Wereldbank) en zelfs de Wereldhandelsorganisatie. Het samenvoegen van procedures moet binnen de Organisatie middelen vrijmaken voor een betere communicatie met de NGO's en moet ook hen in staat stellen om meer aandacht te besteden aan het inhoudelijke en minder aan het procedurele. Een dergelijke accreditatie zou op een niet-politieke basis moeten worden verleend, op grond van aanbevelingen na een inhoudelijke beoordeling door het VN-secretariaat. De VN moet duidelijke standaarden vooropstellen op het vlak van transparantie, integriteit en interne en externe verantwoording van de NGO's waarmee formele banden worden aangehaald. De huidige accreditatielijst wordt bekritiseerd omdat hij te veel organisaties zou bevatten met een zwakke maatschappelijke basis en onduidelijke verantwoordingsmechanismen. Bovendien moet ook daadwerkelijk worden overgegaan tot het schrappen van NGO's met een ondermaats palmares.

Naast de organisaties met een consultatief statuut, zou de VN aparte categorieën moeten creëren voor partnernetwerken en ondersteunende partners. Een partnernetwerk omvat in die opzet een groot gedeelte van het mondiale maatschappelijke veld in een bepaald domein en beschikt over een duidelijk leiderschap en structuur. Aan deze netwerken kan een groter recht tot participatie worden toegekend dan nu het geval is voor de organisaties met een algemeen consultatief statuut, onder meer door hun meer mogelijkheden te bieden voor eigen initiatief, zodat hun participatie het ideaal van gelijkwaardigheid in het debat meer benadert. De VN zou, door het toekennen van meer spreektijd of anderszins, moeten aanmoedigen tot samenwerking in een dergelijk netwerkverband. De betrokkenheid van de organisaties met een louter consultatief statuut zou daarentegen afhankelijk blijven van beslissingen door de verschillende bevoegde VN-organen, om de agenda en werklast van internationale bijeenkomsten niet te overbelasten. Ondersteunende partners ten slotte dragen bij aan de verwezenlijking van de programma's van de VN in elk van de lidstaten.

Een ander aandachtspunt van het rapport is een meer evenwichtige vertegenwoordiging van de civiele maatschappij uit het Noorden en het Zuiden. Dit wordt enerzijds bewerkstelligd door de voorgestelde landenspecifieke aanpak en anderzijds door het opzetten van een trustfonds voor de deelname van NGO's uit ontwikkelingslanden aan VN-bijeenkomsten. Dit moet er ook toe leiden dat de meest direct betrokken groepen zelf aan het woord komen. Op dit ogenblik weerspiegelt de NGO-deelname immers de gebruikelijke internationale onevenwichten: hun vertegenwoordigers zijn voornamelijk blanke mannen met een Angelsaksische achtergrond...

Naast de aanbevelingen voor meer openheid voor de participatieve democratie van het maatschappelijke middenveld, breekt het Cardoso-panel ook een lans voor het aanhalen van de banden met de vertegenwoordigers van de electorale democratie, de parlementsleden en lokale besturen, onder meer door het instellen van een bijzondere relatie met de bestaande Internationale Parlementaire Unie (IPU). Mondiale parlementaire comités, samengesteld op een manier die de krachtenverhouding in nationale parlementen weerspiegelt, moeten beleidsvoorstellen kunnen formuleren en de implementatie van aangegane afspraken kunnen evalueren. De VN zou ook rechtstreeks met nationale parlementen moeten communiceren, en net zoals de Europese Commissie voorstellen gelijktijdig aan hen en aan regeringen moeten bezorgen. Daarnaast dient de Algemene Vergadering een resolutie aan te nemen die

de autonomie van lokale besturen als een universeel beginsel vooropstelt, aangezien deze bestuurslaag het dichtst bij de mensen staat en hun opinie, die vaak van de visie van hun nationale regeringen verschilt, democratische legitimiteit heeft. Er wordt voorgesteld om aan de in mei 2004 opgerichte wereldorganisatie van lokale besturen (www.cities-localgovernments.org/uclg) het statuut toe te kennen van adviesorgaan van het VN-Secretariaat en van de Algemene Vergadering inzake bestuursaangelegenheden.

Deze waaier aan nieuwe formele en informele banden met NGO's, parlementsleden, lokale besturen en het bedrijfsleven wordt aangeduid als multilateralisme in de ware betekenis van het woord. De klassieke intergouvernementele samenwerking en dialoog zal niet verdwijnen: enkel de vertegenwoordigers van de Staten beschikken over het nodige mandaat om bindende afspraken te maken. Wat het Cardoso-rapport wil veranderen is het besluitvormingsproces binnen de VN waardoor men tot deze afspraken komt. De nieuwe actoren binnen het verruimde multilateralisme voegen bijkomende expertise toe aan het debat, maken het transparanter, brengen het dichterbij de betrokkenen en zorgen via hun wortels in de participatieve en electorale democratie voor meer legitimiteit.

4. Het rapport-Cardoso en de hervorming van de Verenigde Naties

Het lijkt erop dat de lidstaten van de VN hun reeds lang bestaande plannen om de organisatie te herijken in de komende jaren in realiteit willen omzetten. Het rapport-Cardoso is één van de documenten die hen daartoe van de nodige achtergrondkennis wil voorzien. Het rapport is op dat vlak verdienstelijk want in andere rapporten wordt slechts zijdelings aandacht besteed aan de band met de civiele maatschappij.

Een veelbesproken rapport dat eveneens in 2004 verscheen en dat als titel "*A secure world, our shared responsibility*" meekreeg, behandelt de institutionele hervormingen binnen de VN, met onder meer de controversiële uitbreiding van het aantal permanente leden van de Veiligheidsraad. De aandacht voor de rol van niet-gouvernementele organisaties als spreekbuis van de mondiale publieke opinie blijft echter summier en beperkt zich tot een algemeen ondersteunen van het rapport-Cardoso, zonder dat er concrete formele institutionele hervormingen worden voorgesteld waarin de grotere betrokkenheid van de civiele maatschappij doorheen het VN-systeem wordt gerealiseerd.

In het Sachs-rapport van januari 2005, met als naam "*Investing in development – a practical plan to achieve the Millennium Development Goals*", komt de dialoog met de civiele maatschappij daarentegen meer expliciet naar voren als de derde van de tien sleutelaanbevelingen, waar het stelt dat "ontwikkelingslanden de op de Millenniumontwikkelingsdoelstellingen gebaseerde armoedebestrijdingsstrategieën in transparante en inclusieve processen moeten uitwerken en implementeren, in nauwe samenwerking met organisaties van de civiele maatschappij, de binnenlandse private sector, en internationale actoren.

De verschillende aandacht in beide rapporten wijst er wellicht op dat de bereidheid tot dialoog met de civiele maatschappij nog steeds groter en meer vanzelfsprekend is in

economische en sociale dossiers dan in vraagstukken van vrede en internationale veiligheid.

In de debatten die tijdens het najaar van 2004 aan het Cardoso-rapport werden gewijd, bleek een aantal Staten ronduit sceptisch te staan tegenover de bevindingen van het rapport. In een aantal gevallen ging het – weinig verrassend – net om die landen die in de mondiale publieke opinie het vaakst onder vuur komen te liggen. Ook het trustfonds voor NGO's uit ontwikkelingslanden kon niet op onverdeelde bijval rekenen, omdat dit middelen zou afwenden van intergouvernementele programma's en omdat dit de onafhankelijkheid van NGO's zou schaden. Ook doet het steeds groeiende gebruik van NGO's als uitvoerende partners voor programma's van de VN een aantal lidstaten vrezen dat deze organisaties en niet zijzelf als gesprekspartner worden beschouwd en dat ze op termijn de controle over de organisatie zouden verliezen. Ze zien te weinig garanties voor de representativiteit van de NGO's. Maar aan de andere kant drukten ook de niet-gouvernementele organisaties zelf de vrees uit dat de hervormingen, zeker op het vlak van accreditatie, zouden leiden tot een beperktere toegang tot de VN en tot een reductie van de impact van een aantal organisaties. Het is echter evident dat van hen mag worden verwacht dat zij aantonen namens wie zij spreken, en dat meer democratische besluitvorming, meer legitimiteit en meer transparantie gepaard gaan met meer recht van spreken.

De hervorming van de VN is een traag en moeizaam proces. Vooralsnog is het onduidelijk of het hervormingsdebat ter gelegenheid van de zestigste verjaardag van de organisatie tot concrete resultaten zal leiden en zo ja, of deze verder zullen gaan dan wat gesleutel aan de evenwichten binnen het traditionele intergouvernementalisme. Het rapport-Cardoso gaat uit van een nieuw concept van multilateralisme. Het is echter vooralsnog de vraag of de lidstaten deze weg willen inslaan, en zo ja, of dit voldoende prioritair voor hen is om dit effectief in de realiteit om te zetten.

*
* *

Prof. Dr. **Jan Wouters** (°1964) is gewoon hoogleraar aan de K.U.Leuven waar hij internationaal recht en het recht der internationale organisaties doceert. Tevens is hij voorzitter van de Vereniging voor de Verenigde Naties.

Maarten Vidal (°1977) is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Instituut voor Internationaal Recht van de K.U.Leuven. Zijn onderzoeksdomein omvat onder meer de band tussen internationale akkoorden en ontwikkeling en de rol van substatelijke actoren in het internationale recht.