

Kan mondiale publieke opinie van zich laten horen in de Verenigde Naties?

Jan Wouters & Maarten Vidal

Al van bij het ontstaan van de grote multilaterale instellingen zoals de Verenigde Naties (VN) en de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) werd de band met de civiele maatschappij zó belangrijk geacht dat er bepalingen over werden opgenomen in hun oprichtingsverdragen.

Bij het begin van de eenentwintigste eeuw brachten 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 - echter mee dat het VN-systeem toe is aan een gron-

dige herdenking van de wijze waarop met de civiele maatschappij wordt omgegaan.

DISPARAAT GEHEEL VAN STATUTEN

Als het Vredesverdrag van Versailles in 1919 de IAO opricht, wordt er zorg voor gedragen dat elke lidstaat niet alleen vertegenwoordigd is door twee regeringsafgevaardigden, maar ook door telkens een vertegenwoordiger van de werknemers en de werkgevers. Elk van hen kan apart tussenkomen en stemmen in de Internationale Arbeidsconferentie, en het kan bijgevolg gebeuren dat een verdrag wordt aangenomen door een coalitie van vakbonds-vertegenwoordigers en een aantal regeringen.

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

Jan Wouters is gewoon hoogleraar aan de KU Leuven waar hij internationaal recht en het recht der internationale organisaties doceert. Ook is hij voorzitter van de Vereniging voor de Verenigde Naties.



Maarten Vidal is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Instituut voor Internationaal Recht van de KU Leuven. Zijn onderzoeksdomein omvat onder meer de band tussen internationale akkoorden en ontwikkeling, en de rol van substatielike actoren in het internationale recht.



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 IAO-statuut, in de zin dat met de vertegenwoordigers van niet-gouvernementele organisaties (ngo's) enkel overleg wordt gepleegd en hen geen stemrecht wordt toegekend, trekt het de werkingssfeer wel open tot het volledige gebied van de bevoegdheden van de Economische en Sociale Raad (Ecosoc), één van de belangrijkste VN-organen. 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). 2.531 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 ngo's, 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 waarnemerstatuut bij de

Algemene Vergadering. Het gaat hierbij echter 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 rond bepaalde situaties. Ook de resoluties waarmee grote internationale conferenties, zoals Rio-92 over duurzame ontwikkeling, worden bijeengeroepen, voorzien in de mogelijkheid tot accreditatie van ngo's, die daar in groten getale gebruik van maken. Tot slot heeft ook het VN-Secretariaat, via het Departement Informatie,

banden met zowat vijftienhonderd ngo's, die de VN-idealen 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 ngo's 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 Unesco-Commissie opgericht, terwijl op 17 mei 2004 een eigen Vlaamse Unesco-Commissie werd geïnstalleerd.

Wouters & Vidal

De VN heeft zich de jongste jaren ook willen openstellen voor een ander soort niet-gouvernementele actoren: het bedrijfsleven.

”

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

Daarnaast heeft de VN zich de jongste jaren ook willen openstellen voor een ander soort niet-gouvernementele actoren: het bedrijfsleven. Kofi Annan lanceerde tijdens het Wereld Economisch Forum van 1999 *Global Compact* (www.globalcompact.org). Dit initiatief verenigt het bedrijfsleven, een aantal internationale partners - zoals de VN zelf, de VN-Hoge Commissaris voor de Mensenrechten en de IAO - en de internationale civiele maatschappij, meer bepaald de internationale vakbeweging. Zij scharen zich allen achter tien principi-

Wouters & Vidal

De problematiek van vrede en internationale veiligheid blijft grotendeels buiten het niet-gouvernementele vaarwater.

”

pes op het vlak van mensenrechten, arbeidsvoorwaarden, milieu en strijd tegen corruptie. De bedrijven engageren zich tot transparantie in deze gebieden evenals 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 dispaaraat geheel van consultatie- en waarnemersstatuten die in allerlei verdragen en resoluties van de diverse instellingen terug te vinden zijn. Een algemeen statuut voor het hele VN-systeem ontbreekt. Het gevolg hiervan is dat ngo's zich genoodzaakt zien om verschillende accreditatieprocedures te doorlopen, willen zij op al de voor hen relevante fora aanwezig zijn.

BETROKKENHEID CIVIELE MAATSCHAPPIJ BIJ VN IN PRAKTIJK

Ecosoc-resolutie 1996/31 maakt een onderscheid tussen drie categorieën binnen het consultatieve statuut van ngo's.

Het eerste, algemene, statuut wordt toegekend aan een honderdvijftigtal grote, voornamelijk internationale, ngo's die actief zijn rond alle in Ecosoc behandelde thema's. 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 Ecosoc-leden, maar ook - als de Raad het toestaat - zelf het woord nemen en onderwerpen voor de agenda voorstellen.

De tweede, ruimere, categorie is die met een bijzondere consultatieve status. Deze organisaties zijn deskundig op 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, echter beperkter in omvang dan de verklaringen van de eerste categorie. Beide groepen 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 aan [1919(LVIII)], 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. Als het bovendien gaat om een aanklacht tegen mensenrechtenschendingen, moet de organisatie "procedure 1503" naleven, gericht 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. Vaak 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 ze, in tegenstelling tot de twee andere categorieën, niet onderworpen aan een vierjaarlijkse rapportering over hun werkzaamheden.

REPRESENTATIVITEITSVEREISTE

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

Het statuut van ngo's en dat van VN-lidstaten die geen deel uitmaken van Ecosoc of van de gespecialiseerde organisaties (zoals de WHO)

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, bestaande uit negentien lidstaten. Het doet aanbevelingen aan de voltallige vergadering over welke ngo's mondeling kunnen tussenkomen en ziet over het algemeen toe op de samenwerking, met inbegrip van de

Wouters Et Vidal

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.

”

toelating van ngo's tot het consultatieve statuut. De organisaties zelf hebben zich verenigd in een Conferentie van ngo's (Congo). Die neemt geen inhoudelijke standpunten in. Haar voornaamste doel is 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 (VS) voorziet voor laatstgenoemd land ook onbeperkte toegang tot het VN-hoofdkwartier. Dit stelt het in staat om de nodige impact te verkrijgen, aangezien het de VS mogelijk maakt aan netwerking te doen, door coalities tussen gelijkvloerende bewegingen op te bouwen en door contacten met vertegenwoordigingen van lidstaten en met ambtenaren van de VN zelf te onderhouden. Het 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 ngo's en een aantal staten, die net door deze informele netwerken mogelijk werden gemaakt en een ruimer spectrum bestrijken dan de Ecosoc-focus.

Een bijkomende belangrijke beperking van de VN-betrokkenheid 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.

RAPPORT-CARDOSO: "WE, THE PEOPLES: CIVIL SOCIETY, THE UNITED NATIONS AND GLOBAL GOVERNANCE"

In het voorjaar van 2003 stelde de VN-secretaris-generaal, daartoe aangezocht door een resolutie van de Algemene Vergadering, een "panel van vooraanstaande personen" aan om de verhouding tussen de VN en de civiele maatschappij te herdenken. Dit twaalfkoppige panel, volgens goede traditie geografisch representatief samengesteld, werd voorgezeten door de vroegere Braziliaanse president Fernando Henrique Cardoso. In juni 2004 bracht het een rapport uit dat onder de lidstaten werd verspreid en als referentiekaard moet dienen voor institutionele en praktische hervormingen. Het document probeert wegen te zoeken om het traditionele inter-

Wouters & Vidal
Constructieve samenwerking met de civiele maatschappij is voor de VN geen optie, maar een noodzaak.

gouvernementele karakter van de VN open te gooien. Niet alleen door een partnerschap met de civiele maatschappij, maar ook door de opbouw van banden met parlementsleden en lokale besturen, de uitbouw van contacten met het bedrijfsleven zoals die al bestaan in het kader van *Global Compact* en de rechtstreekse aansluiting 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 zaak inspannen.

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 te zeggen dat de huidige wereld grondig verschilt van die ten tijde van de creatie van het VN-Handvest, 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 internationale aanpak van de problematiek.

In zekere zin kan men zeggen dat er wordt uitgegaan van een dubbel tweesporenbeleid: een beleid op lidstaatniveau en een 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 ngo's 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 doorsijpelt. 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. Ze moeten ook een strategisch partnerschap met hen aangaan, zodat samen met hen de prioriteiten worden aangegeven om de Millenniumontwikkelingsdoelstellingen (www.developmentgoals.org) te verwezenlijken, zodat uit deze dialoog landen-specifieke informatie doorstroomt naar de VN-organen zelf. In een aantal lidstaten zouden, als 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 elimineren 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, niet ingeperkt.

Wouters & Vidal

De ngo-deelname weerspiegelt thans de gebruikelijke internationale on-evenwichten: hun vertegenwoordigers zijn voornamelijk blanke mannen met een Angelsaksische achtergrond...

”

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 is beland, dient het debat op een andere manier gevoerd, telkens met een ander soort betrokkenheid van de civiele maatschappij. In die opzet vinden in een eerste fase informele *high level* rondetafelconferenties voor ontluikende onderwerpen plaats. Specialisten uit maatschappelijke organisaties, vertegenwoordigers van de rechtstreeks betrokken personen en hoge ambtenaren informeren er elkaar vanuit hun verschillende achtergrond en plegen overleg. Dit moet de weg voorbereiden voor een consensus tijdens een grootse internationale topbijeenkomst, met alle lidstaten en een ruime deelname van alle *stakeholders*. Dergelijke topevenementen zouden in de toekomst minder frequent worden dan gedurende het voorbije decennium. De concrete vertaling op het terrein gebeurt dan volgens het partnerschapmodel 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 waarborgen.

DIVERSE AANBEVELINGEN

Ondanks de aandacht voor informele contacten met de civiele maatschappij worden ook aanbevelingen geformuleerd om de formele banden beter vorm te geven. In 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 alsook hen in staat stellen 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 inzake doorzichtigheid, 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. Tevens dient daadwerkelijk 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. Zo'n netwerk omvat in die opzet een groot gedeelte van het mondiale maatschappelijke veld in een bepaald domein en beschikt over een duidelijk leiderschap en *dito* 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 mogelijkhe-

Wouters & Vidal

Een aantal staten bleek ronduit sceptisch te staan tegenover de bevindingen van het Cardoso-rapport.

”

den 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 zo'n netwerkverband. De betrokkenheid van de organisaties met een louter consultatief statuut zou daarentegen afhankelijk blijven van beslissingen door de verschillende bevoegde VN-organen, dit om de agenda en werklast van internationale bijeenkomsten niet te overbelasten. Ondersteunende partners ten slotte dragen bij aan de verwezenlijking van de VN-programma's 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 bewerkstelligd enerzijds 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 parle-

mentaire comités, dusdanig samengesteld dat ze de krachtenverhouding in nationale parlementen weerspiegelen, moeten beleidsvoorstellen kunnen formuleren en de uitvoering van aangeane 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 universeel beginsel vooropstelt. Immers, deze bestuurslaag staat het dichtst bij de mensen, en hun opinie - die vaak verschilt van de visie van hun nationale regeringen - heeft democratische legitimiteit. Voorgesteld wordt 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 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 doorzichtiger, brengen het dichterbij de betrokkenen en zorgen via hun wortels in de participatieve en electorale democratie voor meer legitimiteit.

RAPPORT-CARDOSO EN VN-HERVORMING

Het lijkt erop dat de VN-lidstaten hun al lang bestaande plannen om de Organisatie te herijken in de komende jaren in daden willen omzetten. Het rapport-Cardoso is een van de documenten die hen daartoe van de nodige achtergrondkennis wil voorzien. Het is op dat vlak verdienen 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 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 ngo's als spreekbuis van de mondiale publieke opinie blijft echter summier. Het 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 (*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 derde van tien sleutelaanbevelingen. Het houdt voor dat "ontwikkelingslanden de op de Millenniumontwikkelingsdoelstellingen gebaseerde armoedebestrijdingsstrategieën in doorzichtige en inclusieve

processen moeten uitwerken en uitvoeren, in nauwe samenwerking met organisaties van de civiele maatschappij, de binnenlandse private sector, en internationale actoren."

Wouters & Vidal

Het rapport-Cardoso gaat uit van een nieuw concept van multilateralisme.

”

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 internatio-

nale 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 ervan. 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 1) middelen zou afwenden van intergouvernementele programma's en 2) de onafhankelijkheid van ngo's zou schaden. Ook doet het steeds groeiende gebruik van ngo's als uitvoerende partners voor VN-programma's een aantal lidstaten vrezen dat deze organisaties en niet zichzelf als gesprekspartner worden beschouwd en dat ze op termijn de controle erover zouden verliezen. Ze zien te weinig garanties voor de representativiteit van de ngo's. Daartegenover drukten ook de ngo's 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 kleinere impact van een aantal van hen. Het ligt echter voor de hand dat men mag verwachten dat ze aantonen namens wie zij

spreken, en dat meer democratische besluitvorming, meer legitimiteit en meer doorzichtigheid gepaard gaan met meer recht van spreken.

De hervorming van de VN is een traag en moeizaam proces. Vooralsnog is het niet duidelijk of het hervormingsdebat ter gelegenheid van de zestigste verjaardag van de Organisatie zal leiden tot concrete resultaten

en zo ja, of die verder zullen reiken 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 belangrijk voor hen is om dit daadwerkelijk in de realiteit om te zetten.

KORT

De meeste internationale organisaties hebben mechanismen in het leven geroepen om zowel de internationale civiele maatschappij als maatschappelijke groeperingen uit de lidstaten te betrekken bij hun beleid. Dat gebeurt op verschillende manieren, bij de ene organisatie al meer geïnstitutionaliseerd dan bij de andere. In het kader van het hervormingsdebat naar aanleiding van zestig jaar Verenigde Naties onderzocht een commissie, onder leiding van de voormalige Braziliaanse president Cardoso, dit amalgaam aan consultatiemechanismen. Hij pleit zowel voor een nieuw multilateralisme, met banden tussen ongelijksoortige partners (overheden en civiele maatschappij), als voor een rol van de nationale maatschappelijke groeperingen als "voelsprietten" van de VN. De scepsis waarmee de lidstaten, maar ook ngo's, het rapport onthaalden, maken de toekomst op dit vlak moeilijk voorspelbaar.