



België in de Veiligheidsraad 2019-2020

Bert VERSMESSEN

Bert VERSMESSEN is Directeur Verenigde Naties bij de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Hij leidde het Brusselse team betrokken bij het VNVR-mandaat. De heer Versmessen was eerder Voorzitter van de Politiek-Militaire Groep van de EU en adjunct-Commandant van de civiele operaties van de EU, en was op post in Hongarije, Syrië en Canada.

Du 1^{er} janvier 2019 au 31 décembre 2020, la Belgique a été membre du Conseil de sécurité des Nations unies pour la 6e fois de son histoire.

En vertu de l'article 24 de la Charte des Nations unies, le maintien de la paix et de la sécurité internationales est la responsabilité première du Conseil.

Le présent article examine l'expérience récente de la Belgique en tant que membre non permanent du Conseil de sécurité des Nations unies. Dans un contexte de tensions géopolitiques accrues, la Belgique a réussi à faire valoir certaines de ses priorités et à assumer et mener à bien un certain nombre de tâches spécifiques. Un mandat au Conseil offre bien sûr un prestige diplomatique et un accès accru au noyau dur de décideurs des principaux acteurs de nombreux dossiers géopolitiques, mais il reste avant tout une expression concrète de l'engagement multilatéral de la Belgique : un ordre international fondé sur des règles est essentiel pour notre sécurité, pour notre prospérité et pour nos valeurs.

Van 1 januari 2019 tot en met 31 december 2020 was België, voor de 6^{de} keer in haar geschiedenis, lid van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (VN). Het mandaat werd voorafgegaan door een intensieve campagne die in juni 2018 culmineerde in de steun van niet minder dan 181 landen.

Zoals bekend bestaat de Raad uit vijf permanente leden met vetorecht (China, Frankrijk, Rusland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten), en tien niet-permanente leden, die elk voor een termijn van twee jaar en op regionale basis worden verkozen.

Volgens artikel 24 van het Handvest van de VN is het handhaven van de internationale vrede en veiligheid de primaire verantwoordelijkheid van de Raad. De Veiligheidsraad treedt op namens alle lidstaten, die deze verantwoordelijkheid hebben gedelegeerd.

Dit artikel gaat in op de recente ervaring van België als niet-permanent lid van de Raad. Tegen een achtergrond van toegenomen geopolitieke spanningen is België erin geslaagd een aantal eigen accenten te leggen en heeft het een aantal specifieke taken op zich genomen en tot een goed einde gebracht.

Een lidmaatschap van de Raad biedt natuurlijk diplomatieke uitstraling en een toegenomen toegang tot de kern van besluitvormers van de belangrijkste actoren in tal van geopolitieke dossiers. Het blijft echter in de eerste plaats een concrete uiting van het multilaterale engagement van ons land: een op regels gebaseerde internationale orde is essentieel voor onze veiligheid, welvaart en waarden.

Algemene context

Het vorige mandaat van België viel gedurende de periode 2007-2008. Bij een terugblik is het altijd aanlokkelijk om te vergelijken. De vraag is dan: hoe gelijklopend of hoe anders was deze ervaring? Daartoe is het van nut kort een aantal belangrijke gebeurtenissen op te lijsten die sinds 2008 de internationale betrekkingen en de Belgische diplomatie hebben beïnvloed.

Het jaar 2008 zelf werd natuurlijk gekenmerkt door het uitbreken van de wereldwijde financiële crisis, die een schokgolf veroorzaakte in het mondiale systeem. Sindsdien zijn er heel wat ontwikkelingen geweest, helaas niet altijd ten goede.

In het zuiden leek de Arabische lente een nieuw tijdperk van democratie in te luiden, maar heeft ook instabiliteit en oorlog gebracht. De oorlog in Syrië is intussen een decennium oud. Libië heeft de stabiliteit niet hervonden, ondanks enige recente vooruitgang.

Verder naar het zuiden is de Sahel een gebied geworden dat aanzienlijke politieke, diplomatieke en militaire investeringen vereist.



© Belgium Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation

Zijne Majesteit de Koning, februari 2020

De verschillende haarden van instabiliteit in het zuiden, maar ook elders, alsook aanslepende armoede droegen bij tot de migratiecrisis van 2015 in Europa.

In het oosten werden militaire middelen niet geschuwd in het conflict tussen de Russische Federatie en Oekraïne, waarbij onder meer het Krim-schiereiland door Rusland illegaal werd geannexeerd.

Externe crises hebben ook een binnenlandse impact. In 2016 werd België getroffen door terroristische aanslagen, wat aantoonde hoe poreus de traditionele grens tussen externe en interne veiligheid is geworden.

Een andere ontwikkeling in 2016 was het aantreden in Washington van een regering die openlijk de multilaterale benadering in twijfel trok, meer dan enige VS-administratie ooit sinds Wereldoorlog II.

Binnen de Europese Unie trad in deze periode het Lissabonverdrag in werking; een paar jaar later trok echter ook het Brexitproces zich op gang.

Het aantal, de intensiteit en de complexiteit van conflicten lijken toegenomen, terwijl de directe betrokkenheid van een aantal grootmachten de geopolitieke relaties niet ten goede kwam. Geopolitieke spanningen tussen de belangrijkste mogendheden zijn een duidelijke tendens van de voorbije jaren. Terwijl de relatie tussen Rusland en de VS er niet beter op is geworden, is het duidelijk dat de VS intussen China als hun voornaamste strategische rivaal beschouwen.

De financiële crisis, de toegenomen internationale spanningen, de terreurdreiging en de migratiedruk droegen ook bij tot de opkomst van nationalisme en populisme in een binnenlandspolitieke context, ook binnen de Europese Unie.

De algemene context voor dit mandaat was dus sterk verschillend van deze in 2007 en 2008, en dat liet zich voelen in de concrete werking van de Raad.

Concrete ervaring

De Veiligheidsraad is een barometer van de internationale verhoudingen. Geopolitieke spanningen hebben dan ook een weerslag op de werkzaamheden van de Raad. Het resultaat is vaak concurrentie, competitie en onenigheid.

Zeer concreet: terwijl het aantal aangenomen resoluties de afgelopen jaren min of meer stabiel is gebleven – op zich een goede zaak – is het moeilijker geworden om unanimititeit te bereiken.

Zo werden er in 2020 minder resoluties met eenparigheid van stemmen aangenomen binnen de Raad dan ooit tevoren sinds het begin van deze eeuw – een duidelijk teken van de moeilijke verhoudingen. Unanimititeit is van belang om de éénheid van de Raad aan te tonen; het gebrek eraan laat openingen om meningsverschillen te exploiteren.

De opkomst van populisme en nationalisme in verschillende landen in de wereld, ook binnen de EU, heeft ook een impact gehad op een aantal kernwaarden waar wij als België voor staan. Het gaat dan over de mensenrechten in het algemeen, en over de rechten van vrouwen en kinderen in het bijzonder. Concreet werd op het niveau van de Veiligheidsraad het overeengekomen taalgebruik – normaliter een onaantastbaar principe – in vraag gesteld en werd het behoud van de status quo de maatstaf voor succes, in plaats van de ontwikkeling van nieuwe, progressieve, meer verreikende taal en doelstellingen.



Minister De Croo (als toenmalig Vice-Premier) in februari 2020

Wat bijvoorbeeld de agenda voor vrouwen, vrede en veiligheid betreft, was er een sterke traditie van unanimiteit. In 2019 werd deze voor het eerst doorbroken.

Het uitbreken van de COVID-pandemie heeft er niet toe geleid dat de verdeeldheid kon worden overstegen. Integendeel, terwijl de secretaris-generaal van de VN zeer snel schakelde, en onder meer opriep tot een algemeen staakt-het-vuren in respons op de internationale gezondheids crisis, had de Raad een volle drie maanden nodig om tot een COVID-resolutie te komen.

Verantwoordelijkheid opnemen

Elk lid van de Raad oefent specifieke verantwoordelijkheden uit. Tegen een bredere achtergrond van spanningen in het geopolitieke systeem heeft België veel aandacht besteed aan deze verantwoordelijkheden, om de beschikbare marge die er was zoveel mogelijk te benutten.

Twee daarvan springen in het oog: het voorzitterschap van de Werkgroep Kinderen en Gewapende Conflicten, en het co-voorzitterschap van de resolutie over grensoverschrijdende humanitaire toegang tot Syrië.

Het eerste onderwerp blijft een cruciale zaak: in 2019 werden door de VN meer dan 25.000 ernstige schendingen tegen kinderen in negentien landen bevestigd.

De Raad heeft in 2020 twee Voorzitterschapsverklaringen aangenomen over dit thema, in februari en in september. Onder het Belgische voorzitterschap van de werkgroep werden in totaal 13 teksten aangenomen, op een theoretisch totaal van 14, over kwesties waarover de 15 leden soms hevig verdeeld zijn, zoals de situaties in Syrië, Jemen of Myanmar. Het Belgische voorzitterschap van de Raad organiseerde in februari 2020 een zogeheten signatuurevenement over dit thema, waarbij Zijne Majesteit de Koning de nationale verklaring aflegde.

De kwestie van de toegang van humanitaire hulp tot Syrië was een tweede belangrijk dossier.

Het gaat daarbij om de regelmatige vernieuwing van resolutie 2165 van 2014. Deze resolutie stond toe dat grensoverschrijdende hulp werd verleend binnen Syrië, zonder goedkeuring van het Syrische regime. Het gaat dus om een uitzondering op de soevereiniteit. De grensoverschrijdende hulp is een levensader voor de Syrische burgerbevolking.

België heeft het werk hierrond gezamenlijk geleid, samen met Koeweit en Duitsland. Het proces was lang, zeer politiek, vaak verhit en frustrerend.

Bij de regelmatige vernieuwing is de afgelopen jaren het vaakst gebruik gemaakt van het vetorecht. In 2019 en 2020 waren er twee hernieuwingsprocessen. Als gevolg daarvan werd het aantal humanitaire doorgangsposten weliswaar verminderd – na twee hachelijke onderhandelingen – maar met onze partners is België er wel in geslaagd de belangrijkste en meest gebruikte doorgangspost open te houden, en wel voor een heel jaar.

Er waren ook nog andere taken voor België, hetzij formeel, hetzij informeel. Wat het Iraanse nucleaire dossier betreft, trad de Belgische permanente vertegenwoordiger op

als bemiddelaar voor resolutie 2231, de resolutie die het nucleaire akkoord met Iran op niveau van de VNVR endosseerde. België was daarnaast ook voorzitter van het sanctiecomité Somalië en had een informele, zij het zelfgekozen rol als contactpunt voor het Internationaal Strafhof.



Minister van Buitenlandse Zaken Wilmès, december 2020

Eigen accenten

De werkzaamheden van de Raad worden voor een groot deel bepaald door een vaste agenda in verband met vredeshandhavingsmisssies, speciale politieke missies, rapportage door de secretaris-generaal, en natuurlijk de gebeurtenissen in de wereld.

Toch is er ruimte voor specifieke accenten. Voor België is de Europese dimensie daar één van.

De samenwerking tussen de EU-leden van de Raad is nog nooit zo intens geweest als de voorbije jaren. Het aantal EU *stake-outs* illustreert dit. EU *stake-outs* zijn gezamenlijke persmomenten van de EU-leden van de Raad, voor of na een Raadszitting. Tijdens het Belgische voorzitterschap, in februari 2020 (de maand na Brexit), waren er 6 van dergelijke *stake-outs*. Wij zullen aan deze formule blijven deelnemen tot juni 2021, wanneer er nieuwe verkiezingen voor de Veiligheidsraad plaatsvinden.

Samenwerking tussen de verkozen leden is een tweede voorbeeld. In juni 2019 spraken de verkozen leden van de Raad (de niet-permanente leden) voor het eerst in de geschiedenis van de Raad met één stem in de Veiligheidsraad. In december 2019 organiseerde België in Brussel, samen met Koeweit en Tunesië, een bijeenkomst van de verkozen leden van de Raad – de 5 uittredende, de 5 overblijvende, en de 5 nieuwkomers.

Conflictpreventie was een derde belangrijk thema tijdens het mandaat. Op de agenda van de Raad staan, is voor veel landen een stigmatiserende ervaring. Bovendien is er in de Raad een sterk soevereiniteitskamp, dat vindt dat de internationale gemeenschap zich niet moet inmengen in binnenlandse aangelegenheden. Ons werk als penvoerder voor het VN-Bureau in West-Afrika en de Sahel was toegespitst op de dimensie conflictpreventie.

Wij hebben ook het thema overgangsjustitie op tafel gelegd. Dit was het thema van een debat op hoog niveau tijdens het Belgische voorzitterschap, het eerste in zijn soort. België is ervan overtuigd dat overgangsjustitie en haar vier componenten – waarheid, gerechtigheid, genoegdoening en garanties voor niet-wederopstanding – sleutelementen zijn om de conflictcyclus te doorbreken.

Meer specifiek rond vredeshandhavingsoperaties heeft België de discussie rond *Command and Control* opgestart. Dit heeft uiteindelijk geleid tot het effectief aanpassen van het beleid tot de totstandkoming van meer efficiënte evacuatieprocedures in de vredesmissie in Mali, MINUSMA. België nam ook het voortouw om een *Integrated Mission Planning and Decision Making Process* te laten uitwerken voor VN-missies teneinde de integratie van de verschillende componenten (civiel, militair en politiek) structureel te verbeteren.

Ten slotte hebben wij ons zeker sterk gemaakt voor de mensenrechten. Voor België maken de mensenrechten integraal deel uit van vrede en veiligheid. Wij zijn nog steeds van mening dat de VN in New York en de VN in Genève beter op elkaar moeten aansluiten, en we waren verheugd dat de Hoge Commissaris voor de mensenrechten de Raad tijdens het Belgische voorzitterschap kon toespreken.



Minister van Ontwikkelingssamenwerking Kitir, november 2020

Het waarom van een mandaat

Eén en ander dient te worden beschouwd in de context van het waarom van een mandaat. Waarom wordt jarenlang campagne gevoerd? Waarom kiezen we ervoor om 2 jaar lang bijkomende mensen en middelen in te zetten, diplomatieke energie en politiek kapitaal te besteden?

Multilateralisme maakt deel uit van het Belgische diplomatieke DNA. En wel om een duidelijke reden: omdat internationale regels bescherming bieden. Een op regels gebaseerde internationale orde is essentieel voor onze veiligheid, voor onze welvaart en voor onze waarden.

Dat is de les die werd geleerd in de 20ste eeuw, met zijn twee verwoestende wereldoorlogen. Sindsdien is België stevig ingebed in een web van multilaterale organisaties, met de VN als spil.

Dit primordiale belang vormde de basis voor zijn 6de mandaat in de Raad, zoals dat ook het geval was voor de 5 vorige mandaten.

Gedurende de afgelopen twee jaar werden meer dan honderd resoluties aangenomen in de Veiligheidsraad. Velen daarvan hebben direct of indirect belang voor ons land.

- wanneer de Raad bijvoorbeeld oplossingen zoekt voor het conflict in Mali, heeft dat gevolgen op de inzet van Belgische blauwhelmen;
- wanneer de Raad mede dankzij België humanitaire toegang verzekert voor burgers in Syrië, heeft dat een impact voor vele ontheemden en vluchtelingen;
- wanneer de Raad besluit dat de hervorming van de veiligheidssector in de DRC een voorwaarde is voor het vertrek van de VN-vredesoperatie, heeft dat ook gevolgen voor de Belgische en Europese ontwikkelingssamenwerking.

Multilateralisme vereist inzet. Als wij geloven in een collectieve verantwoordelijkheid, moeten wij bereid zijn ons deel van de last op ons te nemen. Het opnemen van verantwoordelijkheid in de Raad is dan ook een concrete uiting van dat engagement.

Daarnaast is er natuurlijk ook een dimensie van diplomatieke uitstraling. Uiteraard hebben de afgelopen twee jaar aan de top van de internationale diplomatie ook het soortelijke gewicht van de Belgische diplomatie vergroot. Onze actieve rol, standvastigheid en ernst gaven België geloofwaardigheid en recht van spreken.

Daarbij konden we ook gebruik maken van de ruime expertise binnen het Ministerie van Defensie. Het lijkt geen twijfel dat de inzet van het honderdtal Belgische VN-blauwhelmen in MINUSMA ons land kennis van zaken, geloofwaardigheid en erkenning heeft gegeven.

Het lidmaatschap kwam daarnaast met een toegenomen toegang tot de kern van besluitvormers van de belangrijkste actoren in tal van geopolitieke dossiers. Bestaande partnerschappen werden verdiept. Met lidstaten die minder voor de hand liggen, werden nieuwe banden gesmeed.



Bilaterale consultaties met inkomend VNVR-lid Vietnam, december 2019

De toekomst

Het mag dan ook niet verbazen dat meteen na het mandaat beslist werd om een nieuwe kandidatuur in te dienen. Ons land is kandidaat voor een zetel in de Raad gedurende de periode van 2037 tot 2038.

In een onzekere internationale context benadrukken we daarmee dat de VN de pijler en de garant blijven van internationale relaties gebaseerd op het internationale recht, ten behoeve van alle lidstaten.

Trefwoorden: UNSC, België en de VN Veiligheidsraad