

Vergaderjaar 2004–2005

26 150

Algemene Vergadering der Verenigde Naties

Nr. 17

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 februari 2005

Onder verwijzing naar de verzoeken van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken 04-BuZa-79 van 9 december 2004 en 05 BuZa-06 van 21 januari 2005 inzake het rapport *High-level Panel on Threats, Challenges and Change* en het rapport *UN Millennium Project Team* die aan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties zijn aangeboden, volgt hierbij de zienswijze van de regering op de beide genoemde rapporten.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. M. A. van Ardenne-van der Hoeven

Zienswijze van de Nederlandse regering op het rapport van het High-level Panel on Threats, Challenges and Change en het rapport van het UN Millennium Project Team

1. Inleiding

Secretaris-Generaal Kofi Annan verwoordde in zijn rapport aan de 58-ste Algemene Vergadering over de uitvoering van de Millenniumverklaring een breed gevoeld sentiment: «The very relevance of current multilateral rules and institutions has come into question. My own view is that Member States need at least to take a hard look at the existing «architecture» of international institutions and to ask themselves whether it is adequate for the tasks we have before us.» Tijdens zijn speech voor de Algemene Vergadering in september 2003 benadrukte hij nogmaals dat er structurele veranderingen nodig zijn om de effectiviteit en legitimiteit van de Verenigde Naties (VN) te kunnen waarborgen om oude en nieuwe, «harde» en «zachte» dreigingen het hoofd te kunnen bieden. Om besluitvorming hierover te faciliteren stelde hij in november 2003 het *High-level Panel on Threats, Challenges and Change* (HLP) in om een rapport terzake uit te brengen¹. Op 2 december 2004 bracht het HLP zijn bevindingen naar buiten in het rapport: «A more secure world: our shared responsibility» (het HLP-rapport).

In het kader van het VN-programma ter ondersteuning van de in 2000 overeengekomen millenniumontwikkelingsdoelen (MDG's) werd het *UN Millennium Project Team* onder leiding van prof. Jeffrey Sachs, Speciaal Adviseur van de Secretaris-Generaal voor de MDG's, in 2002 belast met onderzoek om het tijdig behalen van de MDG's te bevorderen. Op 17 januari 2005 verscheen het rapport van prof. Jeffrey Sachs en zijn team, getiteld «Investing in Development – A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals» (het UNMP-rapport).

In maart 2005 zal de Secretaris-Generaal op basis van met name deze twee rapporten zijn aanbevelingen presenteren voor de Top 2005, waar regeringsleiders de voortgang van de uitvoering van de tijdens de Millenniumtop aanvaarde Millenniumverklaring zullen evalueren, alsmede de voortgang van de geïntegreerde uitvoering van de uitkomsten van grote VN-conferenties en toppen (met name Cairo, Kopenhagen, Beijing, Monterrey, Johannesburg).

De samenhang tussen beide rapporten

Het rapport van het HLP geeft een heldere analyse van de dreigingen waarvoor de wereld zich gesteld ziet. Het doet een reeks van aanbevelingen over hoe de internationale gemeenschap daaraan het hoofd kan bieden en hoe daartoe de wereldwijde multilaterale instellingen kunnen worden versterkt, de VN voorop. Aangezien effectief multilateralisme voor de regering een prioriteit is – ook in het kader van de Europese Veiligheidsstrategie – hebben Nederland en de EU in het voorbereidingstraject een inbreng geleverd. Een aanzienlijk deel van die suggesties is overgenomen. Daarbij werd onder meer ingegaan op het belang van krachtiger c.q. effectiever optreden van de VN om terrorisme, non-proliferatie en falende staten tegen te gaan en om sociale en economische ontwikkeling te bevorderen.

Naar de mening van de regering bieden beide rapporten een uitstekende basis voor – via de aanbevelingen van de Secretaris-Generaal – besluitvorming door de Top in de door Nederland nagestreefde zin. In algemene zin verdient het HLP-rapport daarom Nederlandse steun. Ofschoon er bezwaren ingebracht kunnen worden tegen enkele specifieke voorstellen van het

¹ De opdracht aan het HLP hield in: onderzoeken van de hedendaagse dreigingen en een analyse geven van de toekomstige uitdagingen voor vrede en veiligheid; aangeven hoe collectieve actie deze uitdagingen kan adresseren en aanbevelingen formuleren over veranderingen die nodig zijn (incl. hervorming van VN-organen) om collectieve actie te kunnen garanderen.

HLP, met name die over de uitbreiding van de Veiligheidsraad, en er vragen zijn over de precieze uitwerking van enkele punten, is het rapport naar de mening van de regering een uitstekend werkstuk.

Hetzelfde geldt voor het UNMP-rapport, waarin evenwel de samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen sterker had kunnen zijn en waarvan enkele voorstellen nog nadere concretisering behoeven.

Het HLP hanteert een breed veiligheidsbegrip gebaseerd op zes clusters van dreigingen die het rapport identificeert: economische en sociale dreigingen, inclusief armoede, besmettelijke ziektes en milieudegradatie; conflicten tussen staten; interne conflicten, inclusief burgeroorlog, genocide en andere grootschalige gruweldaden; nucleaire, radiologische, chemische en biologische wapens; terrorisme; en grensoverschrijdende georganiseerde misdaad. Een centrale stelling van het rapport is dat alle dreigingen met elkaar samenhangen en dat daarom sterker en zwakker zich in een situatie van gedeelde kwetsbaarheid bevinden. De regering onderschrijft deze stelling. Daarom moeten de dreigingen ook tezamen worden aangepakt. De soms wel gehoorde gedachte dat de armoedebestrijdingsagenda er is voor het «Zuiden», terwijl bijvoorbeeld non-proliferatie en de strijd tegen het terrorisme zorgen zijn voor het «Noorden», is daarom onjuist. Zoals ongebreidelde verspreiding van massavernietigingswapens en terroristische aanslagen ook de levens van mensen in ontwikkelingslanden bedreigen, zo is het een illusie te menen dat wij, in het ontwikkelde deel van de wereld, veilig kunnen zijn als de stabiliteit in ontwikkelingslanden wordt ondermijnd doordat massale armoede, gevaarlijke ziektes en milieuaafbraak blijven voortbestaan en verder om zich heen grijpen. De voorgestelde inspanningen ten bate van het bereiken van de MDG's, kort behandeld in het HLP-rapport en uitgebreid uitgewerkt in het UNMP-rapport, vormen dan ook een onlosmakelijk onderdeel van de agenda voor de Top in september a.s.

De dringende oproep in het UNMP-rapport om de inspanningen van de gehele internationale gemeenschap op te voeren teneinde de MDG's – een minimale ontwikkelingsagenda – te kunnen halen, wordt ten volle ondersteund. De MDG's zijn immers te belangrijk om ons een falen te kunnen veroorloven. Voor een miljard mensen die nog steeds van minder dan één dollar per dag moeten zien rond te komen, is het een kwestie van leven of dood; evenzo voor de ruim 500 000 vrouwen die thans nog elk jaar sterven tijdens zwangerschap of bevalling. Toenemende schaarste aan land, water en hulpbronnen als gevolg van hogere bevolkingsdruk en milieudegradatie veroorzaakt steeds vaker gewelddadige conflicten. Gebrek aan perspectief voor veel gemarginaliseerde groepen, met name jongeren, vormt een voedingsbodem voor criminaliteit en terroristische activiteiten. Illegale handel in wapens en verdovende middelen verergeren conflicten. Het UNMP-rapport legt terecht een relatie tussen de MDG's en de mondiale veiligheid. Duurzame armoedebestrijding is niet alleen vanuit een oogpunt van rechtvaardigheid en respect voor mensenrechten van belang, maar ook voor stabiliteit en veiligheid. In september 2004 zei in de AVVN de Nigeriaanse president Obasanjo hierover: «Our quest for global peace and security will prove unsuccessful unless we intensify international cooperation for development and poverty reduction.» In dit verband dient wel te worden opgemerkt dat de onderlinge samenhang tussen veiligheid en ontwikkeling niet impliceert dat gebrek aan ontwikkeling als excuus mag gelden voor, bijvoorbeeld, terroristische acties.

Het UNMP-rapport verwijst daarnaast naar de relatie tussen hulp en handel. Ook hier wordt meer ambitie bepleit om de Doha-ronde met succes af te ronden en marktbescherming naar beneden te brengen ten

behoefte van handelskansen voor ontwikkelingslanden; meer ambitie wordt bepleit om structureel meer geld beschikbaar te stellen voor duurzame armoedebestrijding en de 0,7% wordt als spoedig te behalen norm beschouwd.

De kennis en de middelen om de MDG's te behalen zijn aanwezig. Waar het om gaat is politieke wil om tot uitvoering over te gaan. Het rapport biedt een unieke gelegenheid om dit jaar een doorbraak te bereiken.

Hieronder wordt meer specifiek de zienswijze van de regering geschetst ten aanzien van beide rapporten en daarmee de beoogde Nederlandse inzet voor de Top. Belangrijk daarbij is om steeds de grote lijn voor ogen te blijven houden. Het gaat erom, zoals de bedoeling was van de Secretaris-Generaal toen hij het proces lanceerde, dat de Top een beslissende stoot geeft in de richting van een nieuwe, wereldwijd gedeelde visie op collectieve veiligheid voor allen, zodat de wereldgemeenschap op basis daarvan effectieve antwoorden zal weten te vinden op de grote problemen waarvoor de mensheid zich gesteld ziet. Deze centrale politieke doelstelling mag niet uit het zicht verdwijnen. Vandaar dat de zienswijze van de regering op beide rapporten en in de aanloop naar de Top zich dan ook richt op de grote lijnen, en steeds het bredere verband alsmede de samenhang en synergie tussen de beide rapporten in het oog beoogt te houden. Hierbij dient te worden benadrukt dat de Nederlandse inspanningen op het gebied van veiligheid en ontwikkeling onlosmakelijk verbonden zijn met de armoedebestrijding, bevordering van mensenrechten, democratie en goed bestuur. Deze kernbeginselen vormen voor de regering een rode draad door het geheel.

3. Het HLP-rapport op hoofdlijnen

Een van de hoofdlijnen in het HLP-rapport is zonder twijfel de verschuivende visie op het begrip **soevereiniteit**. Waar traditioneel dit begrip voor alles werd ingevuld als een recht van staten (die vrijwel alle bemoeienis van buiten konden afwijzen als ongeoorloofde inmenging in interne aangelegenheden), stelt het HLP onomwonden dat soevereiniteit ook de verplichting van een staat inhoudt om het welzijn van de eigen bevolking te dienen en verplichtingen tegenover de internationale gemeenschap na te komen. Als staten dat niet kunnen of dat niet willen, is er een verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap om actie te nemen, uitgaande van het beginsel van collectieve veiligheid en in overeenstemming met het VN-Handvest en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Het hoeft geen betoog dat de regering deze visie ten volle onderschrijft.

Dit wil niet zeggen dat de staat minder belangrijk wordt. Het HLP onderstreept dat goed functionerende en verantwoordelijke staten de bouwstenen blijven voor de internationale ordening. Vandaar de aandacht in het HLP-rapport voor interne conflicten, als een van de centrale dreigingen. De door het HLP ontwikkelde visie op dit punt sluit aan bij het geïntegreerde beleid dat Nederland heeft ontwikkeld ten aanzien van conflictpreventie, interventie, wederopbouw en ontwikkeling. Een tweede hoofdlijn die het HLP-rapport ten aanzien van alle geschetste dreigingen kiest is de nadruk op **preventie**. Dreigingen die nog veraf lijken moeten niet acuut worden en die welke acuut zijn moeten niet destructief worden, aldus het rapport. Het rapport begint de lijst met dreigingen met armoede, ziektes en milieubederf en dat is bewust. Zonder ontwikkeling blijven miljoenen onnodig sterven en blijft «human security» voor miljoenen buiten bereik, maar ontwikkeling is ook nodig om erosie van staten te voorkomen, hetgeen cruciaal is voor het aanpakken van bijna alle andere dreigingen. «Development is the first line of defense».

Op zich onderschrijft de regering deze brede visie op mondiale collectieve veiligheid. Goed ontwikkelde landen zijn beter geëquipeerd om dreigingen tegen te gaan; in die zin is ontwikkeling dus van belang om veiligheid te garanderen. Dit laat onverlet de notie dat veiligheid en stabiliteit essentiële voorwaarden zijn voor ontwikkeling. In een onveilige of onstabiele omgeving, waar er geen prikkels voor ontwikkeling zijn, hebben ontwikkelingsinspanningen geen zin.

In het kader van preventie van conflicten, grootschalige schendingen van mensenrechten, terrorisme, verspreiding van massavernietigingswapens en transnationale misdaad is het daarnaast essentieel dat internationale mechanismen van vroegtijdige waarschuwing, inspectie en toezicht worden versterkt. Het Panel doet daar aanbevelingen voor die in lijn zijn met het Nederlandse beleid. Naar Nederlandse mening echter zou in het kader van transnationale georganiseerde misdaad, maar ook in het bredere kader van armoedebestrijding, preventie en post-conflict-wederopbouw, meer aandacht voor anti-corruptie maatregelen op zijn plaats zijn geweest.

Als preventieve maatregelen niet het gewenste effect hebben, is geloofwaardige **handhaving** van belang. Daarin speelt de Veiligheidsraad een sleutelrol. De regering onderschrijft de aanbevelingen in het rapport met betrekking tot het effectiever maken van sancties. Als laatste redmiddel kan de Veiligheidsraad tot het gebruik van geweld besluiten. Gegeven de cruciale rol van de Veiligheidsraad is legitimiteit van dit orgaan essentieel.

4. Deelonderwerpen van het HLP-rapport

Het HLP besteedt terecht ruime aandacht aan ontwapening en **non-proliferatie**. De voorstellen op dit gebied zijn in grote lijnen in overeenstemming met het Nederlandse beleid en vormen een goede basis voor versterking van de internationale inspanningen gericht op het tegengaan van proliferatie. Het gaat hier om inspanningen in bestaande kaders, maar ook om nieuwe, aanvullende maatregelen. Zo acht de regering het van veel belang dat de Geneefse Ontwapeningsconferentie zo snel mogelijk begint met daadwerkelijke onderhandelingen over een effectief verbod op de productie van splijtstoffen voor gebruik in kernwapens. Daarnaast zullen Nederland en de EU uiteraard het belang van spoedige inwerkingtreding van het Alomvattend Kernstop Verdrag (CTBT) blijven bevorderen.

Verder verdient de Internationale Atoom Energie Organisatie (IAEA) in Wenen steun in haar streven te komen tot effectievere waarborgen op het vreedzaam gebruik van kernenergie. Een belangrijke stap in die richting zou algemene aanvaarding zijn van het Aanvullend Protocol als standaard onderdeel van het waarborgstelsel. Ook onderschrijft de regering het belang van spoedige onderhandelingen over een regeling die het aanbod van splijtstof voor vreedzame doeleinden verzekert zonder te leiden tot verdere verspreiding van ook voor kernwapenproductie bruikbare verrijkings- en opwerkingstechnologie.

Van cruciale betekenis voor het streven naar non-proliferatie is de Toetsingsconferentie van het Non-Proliferatie Verdrag die in mei a.s. zal worden gehouden. Nederland zal bevorderen dat de relevante aanbevelingen van het HLP ook op deze conferentie aan de orde komen, zoals die ten aanzien van uitvoering door de kernwapenstaten van de 13 praktische stappen naar nucleaire ontwapening die in 2000 zijn overeengekomen. De regering onderschrijft de aanbeveling van het HLP dat de Veiligheidsraad bereid moet zijn op te treden in het geval van ernstige zorg over de vraag of landen zich houden aan de internationaal overeengekomen standaarden met betrekking tot non-proliferatie en in het geval een land aankondigt zich terug te trekken uit het Non-Proliferatie Verdrag. Daarnaast

onderstreept de regering het belang van de aanbeveling van het HLP met betrekking tot het gebruik door de Veiligheidsraad van de inspectiecapaciteit van de IAEA en de OPCW.

Naast het streven naar versterking van de wereldwijde afspraken tot verbod van massavernietigingswapens, verdienen ook de maatregelen ter voorkoming van ongewenste handel op dit terrein versterking. Het rapport wijst terecht op het belang van het Proliferation Security Initiative en op de noodzaak van controle op gevaarlijke materialen met het oog op mogelijk terroristisch gebruik. De noodzaak van versterking van de exportcontrole wetgeving en regimes en van de implementatie van VNVR Resolutie 1540, die onder hoofdstuk VII van het Handvest is aangenomen, blijft helaas onderbelicht. Met deze juridisch bindende resolutie heeft het multilaterale non-proliferatieregime een stap gemaakt van vrijwillige afspraken tussen staten naar meer dwingende maatregelen. Nederland en de EU zullen daar in hun reactie op het rapport op wijzen.

Gezien het belang dat Nederland hecht aan het tegengaan van proliferatie van nucleaire middelen, heeft de regering onder meer een adviesaanvraag ingediend bij de Adviesraad Internationale Vraagstukken.

Voor de bestrijding van **terrorisme** is een adequate en effectieve aanpak in multilateraal kader essentieel. Het Counter-Terrorism Executive Directorate (CTED) dient een centrale rol te blijven spelen bij de implementatie van de relevante resoluties van de Veiligheidsraad op het gebied van terrorismebestrijding, met name VNVR 1373 en VNVR 1267. Dit geldt zowel voor het toezien op adequate implementatie als op de organisatie van technische assistentie aan landen, die zelf niet in staat zijn aan de verplichtingen te voldoen. Versterking van de capaciteit van CTED is daarom van belang. Voor wat betreft technische assistentie zou het CTED met name een makelaarsrol moeten vervullen. De aanbeveling van het panel inzake het oprichten van een capacity-building trust fund bij het CTED wordt derhalve niet gesteund.

De suggestie van het HLP om de Veiligheidsraad sancties uit te laten werken tegen staten die de VNVR-antiterroriseresoluties niet naleven wordt verwelkomd. De vraag hoe om te gaan met de «unwilling» raakt aan het hart van de discussie over effectief multilateralisme. Bij dit alles dienen vanzelfsprekend mensenrechten en de beginselen van de rechtsstaat niet uit het oog te worden verloren. Zo dienen er heldere garanties te bestaan voor de rechten van individuen die door Sanctiecomités op de lijst behorende bij VR-resolutie 1267 worden gezet.

De definitie van terrorisme in het HLP-rapport stemt in grote lijnen overeen met de Nederlandse positie en zal hopelijk helpen om nu eindelijk de onderhandelingen over een alomvattend verdrag tegen terrorisme in VN-kader af te ronden. Daarbij zal Nederland zich onder meer op het standpunt stellen dat ook het dreigen met of beramen van terroristische activiteiten als terrorisme wordt beschouwd.

In het hoofdstuk over **collectieve veiligheid en het gebruik van geweld** wordt ingegaan op die situaties waarin collectieve veiligheid militair optreden zou kunnen vereisen. De regering deelt de mening van het HLP dat Hoofdstuk VII van het VN Handvest de Veiligheidsraad voldoende in staat stelt om de in de inleiding genoemde bedreigingen van de veiligheid aan te pakken. Versterking van het functioneren van de Veiligheidsraad dient dan ook – zoals het Panel terecht stelt – het uitgangspunt te zijn en niet het vinden van alternatieven voor het gezag van de Veiligheidsraad. De vijf criteria ter beoordeling of militair optreden, anders dan ter zelfverdediging, door de Veiligheidsraad geautoriseerd of aangewend kan worden, namelijk ernst van de dreiging, heldere doelstelling,

geweld als laatste optie, proportioneel optreden, evenwichtige consequenties, worden onderschreven.

Ook de aanbeveling om art. 51 Handvest (het **recht op zelfverdediging**) niet te herschrijven, noch door interpretatie te verruimen of te beperken, wordt in beginsel door de regering gedeeld. Dat geldt eveneens voor de vaststelling dat ook in het geval van een onmiddellijke dreiging van een gewapende aanval een beroep gedaan kan worden op art. 51. De vraag wanneer een dreiging voldoende onmiddellijk is om een beroep op het recht van zelfverdediging te mogen doen wordt in het rapport niet nader beantwoord. Deze vraag kwam wel reeds aan de orde in het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies voor Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV), getiteld «Preëemptief Optreden». AIV/CAVV stelden dat de zogenaamde Caroline-criteria een passend handvat vormen voor de mogelijke inroepbaarheid van art. 51. In een brief aan de Kamer (29 800 V, nr. 56) sloot de regering zich hierbij aan, met de aantekening dat zij zich afvraagt of, met name in het geval van nieuwe dreigingen, deze criteria wel voldoende houvast bieden en op termijn niet verder dienen te worden verfijnd.

De regering onderschrijft het concept «**Responsibility to Protect**», zoals in het HLP-rapport gepresenteerd en zoals ook van Nederlandse kant bij het Panel ingebracht. Dit is in lijn met het eerder geschetste uitgangspunt dat soevereiniteit niet alleen rechten, maar ook plichten impliceert. In het geval van genocide of andere grootschalige mensenrechtenschendingen, waarbij de soevereine staat niet wil of niet in staat is de eigen burgers te beschermen, moet de verantwoordelijkheid tot bescherming op de internationale gemeenschap overgaan. De nadruk ligt hierbij op het voorkomen en stoppen van de schendingen door het nemen van adequate maatregelen. Indien noodzakelijk kan militaire interventie als laatste redmiddel gebruikt worden. De hierboven genoemde criteria kunnen als toetsingskader worden gehanteerd door de Veiligheidsraad om te beoordelen of legitiem door de internationale gemeenschap kan worden opgetreden.

Uw Kamer heeft de regering verzocht te bevorderen dat er criteria worden geformuleerd die zouden moeten gelden voor actie ingeval de Veiligheidsraad in gebreke blijft om op te treden (motie Van Baalen c.s. 28 800 V, nr. 34). Het HLP-rapport gaat daar niet op in, hetgeen begrijpelijk is als men bedenkt dat de nieuwe breed-gedragen visie op collectieve veiligheid waarover, via de Top, overeenstemming zou moeten worden bereikt, er immers juist toe zou moeten leiden dat dergelijke situaties zich veel minder snel voordoen. Indien dergelijke situaties zich toch voordoen, dan zullen in de zienswijze van de regering de hierboven genoemde criteria voor geweldgebruik ook dan richtinggevend zijn.

Om een bijdrage te leveren aan **vredeshandhaving** stelt het rapport dat de ontwikkelde landen hun militaire apparaat meer zouden moeten uitrusten op inzetbaarheid voor vredeshandhavende taken. De EU en NAVO-lidstaten ontwikkelen reeds snel inzetbare capaciteiten (Battle Groups, NRF), die ook voor VN-operaties kunnen worden ingezet. Daarnaast participeert Nederland in de snel inzetbare brigade «SHIRBRIG». Hierbij wordt echter aangetekend dat ook voor ontwikkelingslanden op dit terrein een taak is weggelegd. Immers indien in het kader van «regional ownership» de regionale organisaties een steeds belangrijkere rol wordt toegedacht in vredeshandhaving, zal ook de capaciteit op dit gebied van de ontwikkelingslanden moeten worden versterkt. Hiertoe zouden de ontwikkelde landen assistentie kunnen verlenen. De EU is in dit opzicht bijvoorbeeld actief ten aanzien van betrokkenheid van de Afrikaanse Unie bij de situatie in Darfur.

Daarnaast wijst de regering op de noodzaak de planningscapaciteit van het Directoraat Peacekeeping Operations (DPKO) van de VN te versterken. De strategische planningscapaciteit van DPKO blijkt al lange tijd onder de maat. De aanbeveling om een staande politie-eenheid van circa 20 man op te zetten binnen de VN voor strategische en tactische planning en voorbereiding wordt dan ook gesteund. Wel is meer informatie nodig met betrekking tot financiële gevolgen, lessons learned van United Nations Standby Arrangements System (UNSAS), recente missies en werving en opleiding.

De **geïntegreerde benadering van vredeshandhaving en vredesopbouw** die het HLP voorstaat, is van groot belang en maakt ook deel uit van Nederlands regeringsbeleid. Het voorstel van het HLP voor een Peacebuilding Commission ondersteund door een Peacebuilding Support Office binnen het VN-secretariaat komt daaraan tegemoet en is één van de belangrijkste vernieuwende voorstellen in het rapport. Een dergelijke benadering bevordert de coherentie en coördinatie tussen de actoren betrokken bij vredeshandhaving en vredesopbouw, hetgeen de regering toejuicht. De betrokkenheid van de Veiligheidsraad bij de Peacebuilding Commission wordt essentieel geacht. Het succes van de Commissie zal echter afhankelijk zijn van samenstelling en werkwijze. Daarover biedt het HLP-rapport te weinig duidelijkheid. Bij verdere uitwerking is het van belang dat alle relevante actoren (troepenleverende landen, betrokken regionale organisaties) bij het werk ten aanzien van specifieke landen worden betrokken. Vermeden moet worden dat slechts een nieuwe «laag» ontstaat, met ongewenste duplicatie met andere fora. Voorts wordt in dit verband meer aandacht voor de opbouw van de rechtsstaat na een conflict bepleit.

Terwijl de kosten van ontwapening- en demobiliseringsprogramma's zouden moeten worden gefinancierd uit vastgestelde «Peacekeeping Operations»-budgetten, stelt het HLP voor een fonds op te richten voor vredesopbouw-activiteiten in de post-conflict-fase, waaruit onder meer de kosten voor reïntegratie en rehabilitatie zouden moeten worden gefinancierd. Nederland beschikt reeds over een, ten aanzien van het doel, te vergelijken fonds (Stabiliteitsfonds). De regering is van mening dat het VN-fonds breed inzetbaar moet zijn om een gefragmenteerde en niet coherente inzet tegen te gaan.

Versterking van de positie van Speciaal Gezant van de Secretaris-Generaal in «post-conflict» situaties, zodat deze een coördinerende rol kan vervullen bij vredeshandhaving en vredesopbouw, en bij structurele wederopbouw inclusief duurzame armoedebestrijding, wordt onderschreven. Echter ook in situaties waarin staten dreigen af te glijden naar een conflict, in het kader van preventie dus, zou de rol van de Speciaal Gezant versterkt moeten worden. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de Speciaal Gezant zijn rol vervult met inschakeling van bestaande mechanismen.

Bij de aanbevelingen voor een meer effectieve VN voor de 21e eeuw in het HLP-rapport komt allereerst de **Algemene Vergadering** aan bod. De voorstellen van het HLP over revitalisering van dat hoofddorgaan corresponderen grosso modo met de voorstellen die Nederland reeds eerder had gedaan. Zij verdienen dus steun.

De **ECOSOC** blijft nog steeds een moeilijke zaak. Ook het HLP komt niet tot een ondubbelzinnige koers naar verbetering. De regering is van mening dat krachtiger inspanningen nodig zijn om de ECOSOC aanzienlijk te hervormen en te revitaliseren. Daartoe zou nader kunnen worden gezien of ECOSOC een duidelijke taak zou kunnen krijgen om de consistentie van het VN-beleid in de vorm van harmonisatie en versterking van

coördinatie op landenniveau te monitoren. Daarnaast kan de ECOSOC een belangrijke rol spelen om meer consistentie te bereiken met de Bretton Woods Instituties en ook met de VN-Fondsen en Programma's. Het HLP-rapport constateert onder meer dat vraagstukken van armoede, ziekte en milieudegradatie onvoldoende in samenhang worden gezien als gevolg van het ontbreken van een forum waar die samenhang op hoog politiek niveau wordt aangebracht. De regering deelt die analyse gedeeltelijk. ECOSOC zou vanuit de optiek van duurzame ontwikkeling de integrale follow-up van Toppen (Cairo, Beijing, Kopenhagen, Johannesburg, Monterrey) moeten bevorderen en bewaken om zo de complementariteit van deze vraagstukken verder te versterken en uit te bouwen. Een politiek goed toegespitste agenda van ECOSOC c.q. de functionele commissies zal bevorderlijk zijn voor deelname op hoog politiek niveau. Tevens moet gezien worden of en hoe het grote aantal commissies van ECOSOC verminderd kan worden dan wel of tot betere stroomlijning kan worden overgegaan. Dit alles zou moeten leiden tot meer efficiency, vermindering van overlappingsen en dus tot vermindering van transactiekosten en bureaucratie.

De discussie over **hervorming van de Veiligheidsraad (VR)** zit al jaren vast. In het vooruitzicht van de Top is er nieuw momentum ontstaan vanwege het algemeen gedeelde besef – ook in Nederland – dat er nu eindelijk iets moet gebeuren. De aanbeveling van het HLP dat versterking van het functioneren van de VR het uitgangspunt dient te zijn en niet het vinden van alternatieven voor het gezag van de VR wordt nadrukkelijk onderschreven, maar de regering is niet gecharmeerd van de aanbevelingen van het HLP inzake uitbreiding. Het HLP presenteert twee modellen, die beide uitkomen op een Raad van 24 leden.

Model A voorziet in zes nieuwe permanente zetels en drie extra non-permanente zetels. Er komen relatief weinig non-permanente zetels bij, waardoor, mede als gevolg van een nieuwe indeling van de regionale groepen («Europa» zou één groep worden, de oude Oost-Europese groep zou verdwijnen), de presentie van Europa als geheel en van de EU sterk zouden afnemen. Dientengevolge zouden ook de kansen op een Nederlands VR-lidmaatschap sterk afnemen.

Model B kent geen nieuwe permanente leden, maar introduceert acht nieuwe non-permanente zetels voor een periode van vier jaar (herverkiesbaar) en één extra non-permanente zetel van twee jaar. Het lijkt evident dat de beide «zware» non-permanente zetels die in model B voor de Europese groep voorzien zijn, in de praktijk zouden toevallen aan de grotere landen, met name Duitsland maar ook bijv. Polen, Spanje, Italië en de Oekraïne. Of Nederland erin zou slagen zich, bijvoorbeeld op grond van onze hoge ODA-uitgaven of onze hoge vrijwillige bijdragen aan de VN, in deze categorie een plaats te verwerven lijkt twijfelachtig. Dan zou Nederland het moeten hebben van de ene niet-permanente zetel die in model B voor de meer dan 40 kleinere Europese landen ter beschikking staat. Ook model B is dus voor Nederland niet gunstig.

Zorgpunt betreft naast de verminderde kansen voor Nederland op een VR-zetel de verzwakking van de algehele EU-positie. Ter illustratie: in de huidige Veiligheidsraad bezet de EU in de huidige constellatie doorgaans vier van de in totaal 15 zetels. De EU zal ook in een hervormde Veiligheidsraad blijven steken op 4 (evt. 5) leden, terwijl de Raad groeit van 15 naar 24 zetels. Behalve voor Nederland vallen de modellen ook voor andere landen die veel bijdragen aan de VN (bijv. de Noordse landen en Australië) negatief uit. Dit kan niet de bedoeling zijn en is bovendien in tegenspraak met het uitgangspunt van het HLP zelf, dat stelt dat bijdragen aan de VN juist zwaarder zouden moeten gaan wegen bij de samenstel-

ling van de Veiligheidsraad. Nederland zoekt dan ook steun bij landen die in een vergelijkbare positie verkeren om de huidige kansen op het bezetten van een VR-zetel te behouden.

De verzwakking van de Europese presentie in de VR en in het bijzonder van die van de middelgrote en kleine landen in de beide HLP-modellen leidt tot veel verzet daartegen. Dat is niet in het belang van de landen die naar een permanente zetel streven. Deze hebben zich gegroepeerd in de zgn. G-4, bestaande uit Duitsland, Japan, Brazilië en India (het Afrikaanse continent is nog intern verdeeld over welke landen daar permanente zetels zouden moeten krijgen). De indruk bestaat daarom dat in ieder geval Duitsland zou willen terugvallen op het zogenaamde Razali-model, waarin de bestaande regionale groepen worden gehandhaafd en dat daarom iets gunstiger uitvalt voor de Europese landen (West en Oost). Voorts is het heel wel denkbaar dat de G-4 de besluitvorming zullen forceren door reeds in april of mei een resolutie aan de AVVN voor te leggen. Zij zullen dan argumenteren dat daarmee wordt voorkomen dat de besluitvorming op de Top zal worden «gegijzeld» door het VR-vraagstuk. Los van de merites van een door de G-4 voor te leggen ontwerpbesluit, moet gezegd worden dat blijvende onenigheid over wijzigingen in de samenstelling van de VR inderdaad een reëel gevaar is voor de goede afloop van de Top, niet alleen als gevolg van genoemde «gijzeling», maar ook omdat onevenredig veel aandacht naar de VR zal uitgaan, zodat de overige vraagstukken – ten onrechte! – daarbij in de schaduw komen te staan. Een negatief element hier is voorts de diepe verdeeldheid van de EU, met aan de ene kant Duitsland, dat alle kaarten zet op een permanente zetel, en aan de andere kant Italië, dat alles doet om dat te verhinderen.

In het HLP-rapport wordt op diverse plaatsen versterkte samenwerking van de VN met **regionale organisaties** alsmede een grotere rol voor hen bepleit. Hierbij kan worden opgemerkt dat de samenwerking met regionale organisaties/mechanismen niet alleen in het licht van vredeshandhaving moet worden beschouwd, maar ook betrekking kan hebben op het gebied van, bijvoorbeeld, economische samenwerking, samenwerking bij rampenbestrijding en politiesamenwerking.

Met betrekking tot de **mensenrechten** is de regering van mening dat de kern van een beter functioneren van de VN-Mensenrechtencommissie (MRC) vooral gezocht moet worden in een grotere legitimiteit van dit orgaan. De meeste problemen komen immers voort uit een gebrek aan politieke wil bij veel staten om in de MRC te werken aan een verbetering van de mensenrechtensituatie. In dit licht is de regering vooral geïnteresseerd in die aanbevelingen van het HLP die mogelijk tot grotere legitimiteit zouden kunnen leiden. Of het voorstel om het lidmaatschap van de MRC universeel te maken bijdraagt tot grotere effectiviteit van de MRC of de «legitimiteit» van haar aanbevelingen is echter nog maar de vraag. Hierop zal nader worden ingegaan in de regeringsreactie op het AIV-advies «De Verenigde Naties en de Rechten van de Mens» (september 2004). Deze reactie gaat uw Kamer op korte termijn toe. In elk geval zal moeten worden gezien welke plaats de MRC met universeel lidmaatschap in het VN-systeem moet hebben en wat met name de gevolgen zullen zijn voor de relatie met de Derde Commissie van de AVVN. De suggestie van het HLP om op termijn de oprichting van een «Human Rights Council» als hoofdorgaan van de VN te overwegen, verdient positieve aandacht. Hiermee zou recht worden gedaan aan het toenemend belang van mensenrechten in het VN-systeem.

De regering steunt de aanbeveling om het kantoor van de Hoge Commissaris voor Mensenrechten (HCOMR) te vragen een jaarlijks rapport over de mensenrechtensituatie in ieder land op te stellen, dat bijvoorbeeld als

basis zou kunnen dienen voor besluitvorming inzake landenresoluties/thematische resoluties. Dit zou eveneens bijdragen aan een grotere legitimiteit van de MRC. Nederland is eveneens voorstander van meer en betere samenwerking tussen Veiligheidsraad en het kantoor van de HCMR. In meer algemene zin is Nederland het geheel eens met de oproep tot meer mainstreaming van mensenrechten in het gehele werkterrein van de VN. Ook de aanbeveling van het Panel inzake financiering van het kantoor van HCMR wordt krachtig onderschreven. Er moet een veel groter deel van de begroting worden bekostigd uit het reguliere VN-budget in plaats van uit vrijwillige bijdragen.

Voor het vervullen van alle taken die de internationale gemeenschap de VN toebedeelt, lijkt versterking van het **Secretariaat** gewenst. De financiering van de uitbreiding roept echter nog vraagtekens op. Indien een positie voor een extra plaatsvervangend Secretaris-Generaal voor vrede en veiligheid wordt gecreëerd, is het van belang de samenhang tussen de verschillende portefeuilles (vrede, veiligheid en ontwikkeling) te behouden.

Het HLP stelt ten aanzien van **wijziging van het VN-Handvest** voor om (naast de wijzigingen die eventueel nodig zullen zijn in verband met hervorming van de VR), de bepalingen over de «vijandstaten» uit de Tweede Wereldoorlog, die over het Militaire Stafcomité en die over de Trustschapsraad te schrappen. Daarmee zijn dan meteen ook alle eerdere ideeën tot het geven van nieuwe taken aan de Trustschapsraad van de baan. Volgens het HLP is daarvoor geen plaats gezien de associaties die de Trustschapsraad oproept met het koloniale tijdperk. De regering steunt deze voorstellen van het HLP.

5. Slotopmerkingen over het HLP-rapport

Al met al steunt dus de regering de voorstellen in het rapport van het HLP, met uitzondering van de voorstellen over uitbreiding van de Veiligheidsraad en met het voorbehoud dat diverse elementen nadere uitwerking behoeven, bijvoorbeeld de Peacebuilding Commission. Voorts zijn er enkele punten waaraan naar Nederlands oordeel ten onrechte geen of te weinig aandacht wordt besteed.

Zo gaat het rapport niet in op de **financiering** van de multilaterale samenwerking, al jaren een belangrijke oorzaak van de problemen bij de VN. Financiële onderbouwingen ontbreken veelal in het rapport. Hoeveel de raming bedraagt voor bepaalde initiatieven of, indien er wel een bedrag wordt genoemd, hoe de benodigde financiële middelen zouden moeten worden opgebracht (bijvoorbeeld uit vrijwillige dan wel verplichte bijdragen), wordt niet genoemd. Voorbeelden zijn de versterking van het Secretariaat, het op te richten politiekorps en het bedrag van \$ 250 mln. geraamd voor het «post conflict peacebuilding fund». Nederland is in het algemeen voorstander van financiering via verplichte contributies. Dan betaalt immers ieder land naar draagkracht en is er meer financiële zekerheid op termijn.

Een degelijke financiering is met name van groot belang voor de kosten van civiele opbouw van een maatschappij, naast een VN-troepenmacht die uit verplichte contributies wordt betaald. Het achterblijven van financiering van die civiele opbouw kan leiden tot een hernieuwd falen van de staat, waardoor opnieuw een vredesmacht nodig is, enzovoorts. De gang van zaken met betrekking tot bijvoorbeeld Haïti gedurende de afgelopen jaren illustreert dit punt.

Voorts moet er meer aandacht komen voor **verbetering van de coherentie tussen de VN-ontwikkelingssamenwerkingsinstellingen**. Ook de samenwerking met de Internationale Financiële Instellingen, in het bijzonder de Wereldbank, is voor verbetering vatbaar (zie ook punt 7 met betrekking tot het UNMP-rapport). Het HLP-rapport gaat niet in op de **Gespecialiseerde Organisaties** van de VN. Deze hebben een belangrijke rol op het gebied van normstelling en toezicht op deeltereinen en ook hun effectiviteit is van belang in de discussie over effectief multilateralisme. Hetzelfde geldt voor het multilaterale humanitaire systeem met daarin een centrale rol voor het Coördinatie Bureau van de VN (OCHA).

Het rapport besteedt te weinig aandacht aan de **rol van de civil society, inclusief het bedrijfsleven** bij vrede, veiligheid en ontwikkeling. In de discussie zal de regering deze rol benadrukken, niet alleen in de sfeer van dienstverlening, maar vooral ook op het gebied van bewustmaking en monitoring. De VN moet waar mogelijk de expertise van deze actoren benutten zowel in relatie tot het secretariaat als op landenniveau. Overigens steunt de regering de voorstellen van de Secretaris-Generaal naar aanleiding van het Cardoso-rapport met betrekking tot betere relaties tussen de civil society en de AVVN (interactieve zittingen) en op verbeterde consultaties van NGO's door de Veiligheidsraad. Ook is de regering van mening dat, indien er sprake zou zijn van een universele MRC, dit niet ten koste zou mogen gaan van de deelname van NGO's.

Een ander voor Nederland belangrijk punt is de **versterking van de notie van «algemeen belang»** binnen de VN. Binnen de VN is de invalshoek van het puur nationale belang van lidstaten overheersend en ontbreekt het aan prikkels om de lidstaten te brengen tot een krachtdadige aanpak van de grote wereldwijde problemen, onder meer omdat het vaak voordeliger is actie door anderen af te wachten (dus de neiging tot «free riders»-gedrag). De algemene, mondiale belangen verdienen daarom een prominentere articulatie. In dit verband zal de regering zich blijven inzetten voor mogelijkheden tot versterking van rol, functies en bevoegdheden van de Secretaris-Generaal, onder meer bij het verzamelen van betrouwbare en objectieve informatie. Voorts zou de Secretaris-Generaal opgeroepen kunnen worden om in zijn jaarlijkse rapportage over het werk van de organisatie de problemen waarmee de wereldgemeenschap wordt geconfronteerd veel scherper in kaart te brengen. Een adviesraad hiervoor voor de Secretaris-Generaal, samengesteld uit onafhankelijke, prominente persoonlijkheden is een mogelijkheid. Ook de betrokkenheid van de civil society (zie de paragraaf hiervoor) is in dit kader cruciaal om problemen op de internationale agenda te krijgen en druk uit te oefenen om resultaten te bereiken. Mogelijk relevant in dit verband is het werk van de door met name Zweden en Frankrijk opgezette Task Force over de zogenaamde «Global Public Goods», die bezig is een rapport op te stellen dat eveneens zal worden ingebracht in het voorbereidingsproces van de Top. Vanuit de constatering in het rapport dat er nog onvoldoende voortgang is geboekt met de aanpak van grote mondiale milieuproblemen, klimaat, verwoestijning en ontbossing, zal er voor het veiligstellen van die «Global Public Goods» op milieugebied meer aandacht moeten komen.

6. Het UNMP-rapport op hoofdlijnen

Het rapport *Investing in Development – A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals* bevat aanbevelingen voor het realiseren van de Millenniumontwikkelingsdoelen (MDG's), acht tijdgebonden en kwantificeerbare internationale afspraken voor armoedebestrijding en ontwikkeling. Het rapport, waarvan zowel een *Overview Report* (74 blz.) als een *Full Report* (329 blz.) beschikbaar is, is gebaseerd op intensief onderzoek door tien multidisciplinair en multicultureel samengestelde thematische *task forces* over evenzoveel deelonderwerpen¹. Over al deze onderwerpen zijn er ook separate rapporten verschenen. Aan deze *task forces* namen 265 personen op het terrein van internationale en ontwikkelingssamenwerking deel: onderzoekers, wetenschappers, beleidsmakers en vertegenwoordigers van NGO's, VN-instellingen, de Wereldbank, het IMF en de private sector. Expertise en actieve deelname vanuit Nederland werd onder meer geleverd door Jaap Broekmans, directeur KNCV Tuberculosefonds (coördinator *task force* inzake HIV/AIDS, TB, malaria en toegang tot basismedicijnen), en oud-Unilever topman Hans Eenhoorn (lid *task force* inzake honger).

Het UNMP-rapport maakt duidelijk dat er het afgelopen decennium wel degelijk vooruitgang is geboekt op weg naar de MDG's. Zo leefden, om maar één punt te noemen, er in 2001 130 miljoen mensen minder in extreme armoede dan tien jaar daarvoor. Veel landen zijn op de goede weg. Maar er is ook slecht nieuws. Ten aanzien van de doelstellingen de moedersterfte terug te dringen en een ommekeer teweeg te brengen met betrekking tot het verlies van biodiversiteit en natuurlijke hulpbronnen zoals bossen, water en vruchtbare grond, is er in de meeste landen sprake van achteruitgang. Het doel dat al voor 2005 was gesteld, namelijk om ervoor te zorgen dat evenveel meisjes als jongens zouden deelnemen aan lager en secundair onderwijs, wordt in veel landen niet gehaald.

Ernstige bezorgdheid geldt met name de situatie met betrekking tot Sub-Sahara-Afrika, waar over de hele linie eerder van achteruitgang dan van vooruitgang sprake is. Het UNMP-rapport wijst op onder meer de desastreuze effecten aldaar van HIV/AIDS, malaria en tuberculose, maar geeft onvoldoende aandacht aan de evenzeer negatieve gevolgen van conflict-situaties en de moeizame nasleep daarvan, in de Grote Meren-regio, in West-Afrika en in de Hoorn.

Het rapport ziet de MDG's als de minimale beleidsdoelstellingen voor zowel ontwikkelings- als donorlanden en formuleert een meetbare, haalbare én betaalbare aanpak van de meest urgente wereldproblemen door te investeren in ontwikkeling. Centraal in de analyse staat de «poverty trap», waarin veel landen (met name in Sub-Sahara Afrika) zich bevinden. Een tekort aan en onderbenut fysiek, natuurlijk en menselijk kapitaal leidt tot lage besparingen, lage belastinginkomsten, lage buitenlandse investeringen, conflict, brain drain, milieudegradatie en het uitblijven van geboortebeperving, hetgeen in een vicieuze cirkel weer armoede bestendigt. Bij gelijkblijvende inspanningen zullen de MDG's in deze landen bij lange na niet worden gehaald, pas halverwege de 22-ste eeuw. Overigens gelden de zorgen over het behalen van de MDG's niet alleen het Afrikaanse continent, maar ook de «pockets of poverty» die er buiten het Afrikaanse continent bestaan, met name in Zuid-Azië, maar ook in bijvoorbeeld Brazilië.

Om uit de armoedeval te raken is volgens het rapport een grote impuls van basisinvesteringen tussen nu en 2015 noodzakelijk in openbaar bestuur, in menselijk kapitaal (voeding, gezondheid, onderwijs) en in infrastructuur (wegen, elektriciteit, havens, water en sanitatie, huisvesting

¹ 1. Armoede en Economische Ontwikkeling; 2. Honger; 3. Onderwijs en Gendergelijkheid; 4. Gezondheid van Kinderen en Moeders; 5. HIV/AIDS, Tuberculose, Malaria, en Toegang tot Basismedicijnen; 6. Duurzaam Leefmilieu; 7. Water en Sanitatie; 8. Verbetering Leefsituatie Sloppenbewoners; 9. Handel; 10. Wetenschap, Technologie en Innovatie.

en milieubeheer). Volgens het rapport blijft het mogelijk de MDG's ook in de armste landen te behalen als er in 2005 een doorbraak wordt bereikt waar het gaat om politieke wil en het oppakken van de eigen verantwoordelijkheid, zowel door ontwikkelings- als ontwikkelde landen. Er is meer geld nodig, meer kwaliteit van de hulp, meer effectiviteit daarvan en dus ook betere samenwerking op alle fronten, en meer handelskansen voor ontwikkelingslanden. Kortom, er is meer ambitie en daadkracht nodig, zo constateert de regering.

De tien belangrijkste aanbevelingen hebben betrekking op:

- het opstellen van ambitieuze nationale armoedestrategieën met het doel de MDG's te kunnen halen. Dergelijke strategieën zouden in al in 2006 gereed moeten zijn. In bestaande strategieën moeten de MDG's worden geïntegreerd (aanbeveling 1);
- het inrichten van de op de MDG's gebaseerde strategieën, zodanig dat deze ruimte bieden voor verhoging van publieke investeringen, vergroting van capaciteitsopbouw, meer mobiliseren van eigen inkomsten en voor verhoging van ODA. Voorts moeten ze een raamwerk verschaffen voor het versterken van goed bestuur, bevorderen van mensenrechten; betrekken van het maatschappelijk middenveld en de private sector (aanbeveling 2);
- het opstellen en uitvoeren van de op de MDG's gebaseerde strategieën door de overheid via een transparant en inclusief proces, waarbij nauw wordt samengewerkt met het maatschappelijk middenveld, de private sector en met internationale partners (aanbeveling 3);
- het identificeren door de internationale donorgemeenschap van minimaal twaalf *fast-track* landen, die in aanmerking komen voor een snelle ophoging van ontwikkelingshulp, onder de voorwaarden van goed bestuur en voldoende absorptiecapaciteit (aanbeveling 4);
- het gezamenlijke lanceren door ontwikkelings- én donorlanden van een aantal prioritaire interventies op de korte termijn, de zogenoemde *Quick Wins*, gericht op verbetering van het welzijn van miljoenen mensen en op bevordering van economische groei. Voorbeelden hiervan zijn: afschaffen van school- en uniformkosten; arme boeren in sub-Sahara Afrika voorzien van betaalbare en verrijkende voedingsstoffen voor hun landbouwgronden; gratis distributie van goede en geïmpregneerde bednetten voor alle kinderen in malariagebieden (aanbeveling 5);
- het doen aansluiten van nationale strategieën bij regionale initiatieven, zoals Nepad en Caricom, alsmede verhoging van directe donorsteun aan regionale groepen voor regionale projecten (aanbeveling 6);
- het verhogen door donorlanden van hun officiële ontwikkelingshulp (ODA) in 2006 tot 0,44% van het BNP, gevolgd door een verhoging tot 0,54% in de jaren daarna tot 2015 voor het behalen van de minimale doelstelling van de MDG's. Voor ondersteuning van de MDG's en voor andere ontwikkelingsprioriteiten moet ieder donorland niet later dan 2015 de 0,7%-norm hebben gehaald. Tegelijkertijd moet de kwaliteit van de hulp worden verbeterd (onder meer door harmonisatie, grotere voorspelbaarheid en zoveel mogelijk begrotingssteun in de vorm van schenkingen). Voorts zou er sprake moeten zijn van uitgebreidere en genereuze schuldverlichting (aanbeveling 7);
- het uitvoeren van de Doha-ontwikkelingsagenda, waaronder het openen van markten door rijke landen voor exportproducten uit ontwikkelingslanden (aanbeveling 8);
- het ondersteunen van mondiaal wetenschappelijk onderzoek speciaal gericht op armoedebestrijding (aanbeveling 9);
- versterking van de coördinerende rol van de VN (aanbeveling 10).

Het rapport beoogt geen nieuwe ontwikkelingsconcepten te formuleren, maar baseert zich op het vele werk dat de afgelopen jaren reeds is

verricht. Daarbij gaat het uit van de MDG's als politiek instrument, als katalysator voor ontwikkeling. Het rapport biedt een totaaloverzicht van wat er allemaal moet gebeuren en maakt op indringende wijze de «sense of urgency» duidelijk. Bij gelijkblijvende inspanningen zullen de MDG's zeker niet worden gehaald. De analyse van het rapport spreekt aan, maar naast de interventies die het rapport noemt, is veel meer actie nodig ten aanzien van een aantal minder belichte beleidsterreinen, zoals de genderproblematiek, gebrek aan democratie, conflictsituaties, «failed states», zwakke instituties, gebrek aan decentralisatie, HIV/AIDS en milieudegradatie. Bij de aanbevelingen tot verhoogde investeringen in een twaalftal landen en de lancering van interventies die op korte termijn resultaten moeten opleveren, heeft de regering enkele bedenkingen. Het rapport laat voorts een kans liggen om concrete aanbevelingen te doen inzake verhoging van de kwaliteit van hulp en meer beleidscoherentie. Toch kan het rapport worden beschouwd als een baanbrekende poging tot een alomvattende en resultaatgerichte aanpak van mondiale armoede. Het biedt een uitstekende kans om terugdringing van armoede weer hoog op de internationale politieke agenda te krijgen. In die zin verdient het rapport ondersteuning.

Het rapport bevat veel dat als ondersteunend aan het Nederlandse beleid kan worden gezien. In de notitie «Aan Elkaar Verplicht» van oktober 2003 heeft de Nederlandse regering de MDG's al centraal gesteld in het ontwikkelingsbeleid. Daarin is onder meer ook vastgelegd:

- ODA-uitgaven ter hoogte van 0,8% van het BNP, waarvan 0,1% voor milieu en water;
- Prioritaire thema's: onderwijs; reproductieve gezondheid; HIV/AIDS; milieu en water;
- Goed bestuur, incl. goed ondernemingsklimaat en respect voor mensenrechten, als leidend thema;
- Een centrale plek voor Afrika in het buitenlands beleid;
- Geïntegreerd buitenlands beleid en beleidscoherentie; verbetering van de kwaliteit van de bilaterale hulp door meer ownership, sectorale benadering alsmede coördinatie en harmonisatie;
- Resultaatgericht werken;
- Publiek/private partnerschappen en rol van de private sector en maatschappelijke organisaties. OS is niet alleen zaak van overheden, maar vooral van de samenleving. Daarom is het belangrijk de rol van burgers, organisaties, kennisinstututen, vakbonden en bedrijven te erkennen. Op dit punt bevat het UNMP helaas te weinig aanknopingspunten.

Op een aantal terreinen loopt Nederland voorop. Zo heeft de regering met betrekking tot de samenhang tussen veiligheid en ontwikkeling al in 2003 het Stabiliteitsfonds in het leven geroepen.

7. Deelonderwerpen van het UNMP-rapport

Het rapport berekent dat **financiering** van de MDG's geen onoverkomelijke obstakels behoeft op te leveren. Tijdens de *Financing for Development* conferentie in Monterrey in 2002 is afgesproken te streven naar de norm van 0,7 procent van het BNP voor internationale ontwikkelingssamenwerking. Dit zou momenteel neerkomen op een bedrag van 200 miljard dollar. Financiering van de MDG's is geen probleem als de ontwikkelde landen zich hier daadwerkelijk aan houden. Voor steun aan de MDG's alleen is volgens het rapport zelfs minder nodig (0.54%), maar de oproep voor 0,7% blijft van kracht, aangezien de ontwikkelingsagenda breder is en niet ophoudt bij de realisering van de MDG's.

De blijvende actualiteit van de 0,7%-norm voor ODA wordt door de regering krachtig onderschreven. Tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap zijn er afspraken gemaakt voor het verhogen van de doelstellingen met betrekking tot ODA-niveaus binnen de EU, van gemiddeld 0,39% in 2006 naar nieuwe en adequate doelstellingen voor 2009/2010. Vier EU-landen voldoen aan de 0,7%-norm (Denemarken, Luxemburg, Zweden en Nederland), andere landen zoals het VK, Frankrijk en Ierland hebben zich via een tijdschema verbonden aan het behalen van de 0,7%.

Naast MDG-financiering zullen andere prioriteiten OS-middelen blijven vergen, zoals noodhulp, wederopbouw hulp na conflict en maatregelen om de gevolgen van klimaatverandering het hoofd te bieden. Ook moet niet vergeten worden dat het bij de MDG's gaat om een **minimale agenda voor ontwikkeling**: *halvering van het aantal mensen dat van minder dan US\$ 1 per dag moet rondkomen en om halvering van het aantal mensen dat honger lijdt*. Inzet van middelen om ook de andere helft te helpen zich uit hun mensonwaardige toestand te bevrijden is alleszins noodzakelijk, terwijl ook verdere verbetering van de positie van degenen die uiteindelijk de grens van US\$ 1 net hebben doorbroken een uitdaging blijft.

De regering verwelkomt dat in het rapport gekozen is voor een **brede opvatting van de MDG's**, waarbij ook aandacht wordt besteed aan gender, reproductieve rechten en gezondheid en infrastructuur. Tevens worden de MDG's expliciet gekoppeld aan economische groei en verhoging van de arbeidsproductiviteit. Het rapport beschrijft zeven belangrijke «investment-and-policy» clusters (plattelands- en stadsproductiviteit; gezondheid; onderwijs; gendergelijkheid; milieu en wetenschap/technologie/innovatie) die bij elkaar een veelomvattende agenda vertegenwoordigen. In de visie van de regering gaat het ook om het regelen van eigendomsrechten, liberaliseren van de handel (ook tussen ontwikkelingslanden zelf), van markten en de financiële sector, om toegang tot spaar-, verzekerings- en micro-kredietsystemen en om privatisering van bedrijven. Voortgang op elk van deze terreinen in onderlinge samenhang is noodzakelijk voor het duurzaam bereiken van de MDG's. In dit verband wijst de regering ook op het belang van het creëren van werkgelegenheid, zoals benadrukt in het rapport «A Fair Globalization – Creating opportunities for all» (2004) van de World Commission on the Social Dimension of Globalization.¹ Werkgelegenheid, met name volledige, productieve en in vrijheid gekozen arbeid, draagt bij tot economische groei en is daarmee van essentieel belang voor het behalen van de MDG's.

Een belangrijk aspect van het rapport is het verbeteren van **nationale armoedestrategieën** (PRSP's) met deelname van alle relevante actoren, met inbegrip van de private sector en het maatschappelijk middenveld. Deze strategieën moeten zich veel meer richten op het behalen van de MDG's. De regering onderschrijft de visie dat het bereiken van de MDG's in afzonderlijke landen via nationale armoedestrategieën moet verlopen. De mondiale MDG's moeten worden vertaald naar nationale prioriteiten en de nationale monitoringsystemen gekoppeld aan de MDG's. De centrale gedachte in het rapport dat het ambitieniveau van de PRSP's moet worden opgekrikt is relevant om te bepalen welke investeringen werkelijk nodig zijn per land om de MDG's te halen. Dit zou goed aansluiten aan bij de wens om de kwaliteit van veel PRSP's te verhogen ook op het vlak van het betrekken van de private sector en het maatschappelijk middenveld bij het planningsproces, gekoppeld aan lokale capaciteitsopbouw. De deelsuggesties in het rapport kunnen uitstekend worden meegenomen in een dergelijk proces van verdieping van bestaande en voorbereiding van nieuwe PRSP's.

¹ Deze commissie werd ingesteld door de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) en het rapport wordt ook in aanmerking genomen in de internationale discussie in de aanloop naar de Top.

De aanbevelingen in het rapport (en dat van de *Task forces*) op de gebieden van **onderwijs, gezondheid, water en sanitatie en HIV/AIDS** kunnen worden onderschreven. Bij dit laatste moet wel worden opgemerkt dat HIV/AIDS teveel als alleen een gezondheidsprobleem wordt beschouwd en oplossingen dan ook vooral in termen van een verbeterd gezondheidssysteem worden gezien. Nederland en vele andere landen zien HIV/AIDS als een bedreiging voor de hele samenleving, voor de sociale veerkracht, voor het economisch potentieel, voor de veiligheid, kortom: voor de kansen op stabiliteit en duurzame ontwikkeling.

Het waarborgen van **eenduurzame leefomgeving, met inbegrip van behoud van biodiversiteit**, is niet alleen een op zichzelfstaande MDG, maar ook een belangrijke voorwaarde voor het behalen van de andere MDG's. Het rapport besteedt hier te weinig aandacht aan en er worden geen concrete voorstellen gedaan voor het versterken van de milieudimensie en natuur in de nationale armoedestrategieën. De regering is van mening dat «governance» op milieugebied op alle niveaus dient te worden versterkt. In dat verband wordt onder meer ingezet op een sterkere rol van UNEP en op het meer zichtbaar maken van de bijdrage van andere VN-instellingen aan de milieudimensie van de MDG's. Ook het verantwoord omgaan met grondstoffen, zodanig dat duurzaamheid en eerlijke toegang voor iedereen wordt bewerkstelligd, zou in het rapport meer expliciete aandacht moeten krijgen. In het algemeen komt in het rapport niet duidelijk naar voren wat de relatie is tussen het behalen van de MDG's en de **breder agenda van Johannesburg** voor duurzame ontwikkeling (2002) en hoe deze uit te voeren. Daarmee is afgesproken te streven naar publiek/private samenwerking met inschakeling van burgers en hun organisaties om de MDG's te halen. Tevens is overeengekomen sociale, economische en ecologische ontwikkeling in samenhang te bevorderen.

Het rapport onderkent zonder meer het grote belang van **goed bestuur**. Voor het realiseren van de MDG's is de aanwezigheid van een effectief en legitiem bestuur van belang. Bestuurlijk falen wordt terecht aangemerkt als een van de belangrijkste obstakels. Het rapport wijst daarbij op het belang van de «rule of law», bescherming van civiele, politieke, economische en sociale mensenrechten, goed economisch beleid (waaronder goed ondernemingsklimaat), investeringen in de publieke sector, een verantwoordelijke en efficiënte overheid en een sterk maatschappelijk middenveld. Er wordt een differentiatie gemaakt naar onwil of onvermogen van landen om goed bestuur na te streven. Landen waar het bestuur zwak is vanwege de «poverty trap» verdienen volgens het rapport juist extra investeringen voor ontwikkeling vanuit de internationale gemeenschap.

De aanbevelingen in het rapport voor investeringen in goed bestuur sluiten in hoge mate aan bij het Nederlandse beleid. Evenwel staat de regering zeer kritisch tegenover de indruk die impliciet in het rapport wordt gewekt dat de vereiste bestuurlijke verandering op korte termijn haalbaar is. In veel landen zijn er diepgewortelde systemen van patronage en cliëntelisme die niet eenvoudig of snel te veranderen zijn. Aan de bestrijding van corruptie besteedt het rapport te weinig aandacht, terwijl corruptiebestrijding een belangrijke rol speelt in de verbetering van zowel effectiviteit als legitimiteit van bestuur en kan leiden tot een substantiële verhoging van publieke middelen. De oproep tot meer ODA zou hand in hand moeten gaan met een analyse van de politiek/institutionele dimensie en concrete voorstellen voor de capaciteit van overheden om de voorgestelde toename van hulp te absorberen.

Ook de veiligheidssector is onderbelicht in het rapport. Met name in post-conflict situaties is versterking van de democratische controle op overheidsbestedingen in de veiligheidssector van groot belang. Daarnaast verdienen demobilisatie, ontwapening en reïntegratie van oud-strijders meer aandacht, evenals processen van verzoening, vredeshandhaving, vredesopbouw en hervorming en versterking van onder meer politie, douane en leger. De regering is van mening dat een aantal activiteiten ten behoeve van de versterking van de nationale en regionale veiligheid in post-conflict-gebieden in relatie tot duurzame wederopbouw als ontwikkelingsrelevant beschouwd kan worden. Gelet op de centrale positie die de MDG's innemen bij het bevorderen van vrede en veiligheid heeft de Veiligheidsraad een speciale verantwoordelijkheid bij het bevorderen van de MDG's.

Het UNMP-rapport beveelt aan een aantal **MDG-«fast track»-landen** te identificeren, waar de hulp snel opgevoerd zou kunnen worden op basis van goed bestuur en absorptiecapaciteit. In de hoofdaanbevelingen wordt gesproken van «een dozijn», maar verderop bevat het rapport een lijst van meer dan 60 potentiële kandidaten. Het idee daarachter is dat in landen (hoeveel dat er ook mogen zijn) waar aan de daartoe vereiste condities is voldaan, de internationale gemeenschap kan laten zien dat het haar ernst is met het opvoeren van de hulp, als deel van de gezamenlijke inspanningen van donoren en ontvangende landen om de MDGs in 2015 te halen.

Ten aanzien van het identificeren van een twaalfstal «fast-track» landen heeft de regering enkele bedenkingen. Het aantal is tamelijk willekeurig en het uitpikken van die landen door de donorgemeenschap kan leiden tot een tweedeling van «winnaars» en «verliezers». Goed bestuur en absorptiecapaciteit zijn niet statisch. Er is sprake van gradaties en het is belangrijk om zoveel mogelijk landen daarin te assisteren, mede door versterking van capaciteit en instituties, op overheidsniveau en in de samenleving, nationaal en decentraal. Voor wat betreft deze capaciteitsopbouw hadden de aanbevelingen in het rapport sterker gekund.

Uiteraard is de politieke wil en medewerking van de betrokken regeringen relevant en zelfs voorwaarde voor het opvoeren van de hulp via financiële bijdragen of schuldverlichting door de internationale donorgemeenschap teneinde door gezamenlijke inspanningen de MDG's in 2015 te behalen. Er zijn, zoals het UNMP-rapport vermeldt, vele voorbeelden van extra hulp aan landen die ernst maken met het op orde brengen van eigen huis, bijvoorbeeld het HIPC-initiatief waarbij stevige voorwaarden, zoals een nationale armoedestrategie en goed bestuur, leidend zijn voor schuld-kwijtschelding bij een onhoudbare schuldenlast. Zoals bekend is deze aanpak voor Nederland stand beleid.

Een belangrijke aanbeveling – gerelateerd aan die van de «fast track» landen – betreft de zogenoemde **«quick wins»**, die vanwege zichtbare resultaten op korte termijn de spiraal naar boven in gang zetten. Hier past voorzichtigheid. Het rapport vermeldt terecht dat «quick wins» ingebed moeten worden in langere-termijninvesteringen. Duurzaamheid is essentieel; bij onvoldoende structurele inbedding kunnen de kansen op succes verwaarloosbaar zijn of kunnen de «quick wins» zelfs contraproductief uitpakken. De kansen op succes van, bijvoorbeeld, het vruchtbaar maken van landbouwgronden via betaalbare kunstmest zijn verwaarloosbaar als niet ook de marktomstandigheden het boeren rendabel maken en rechten op grond de voorwaarden scheppen voor meer langere-termijninvesteringen in bodemvruchtbaarheid. «Quick wins» met betrekking tot het stimuleren van deelname aan onderwijs (aanschaffing school- en uniformkosten; gratis schoolvoeding) kunnen niet los worden gezien van programma's

voor ontwikkeling van de onderwijssector en voor bestrijding van HIV/AIDS. Anders bestaat het risico dat nieuwe leerlingen worden aange- trokken zonder dat onderwijs aan hen kan worden gegeven.

De analyse in het rapport met betrekking tot tien geconstateerde **tekort- komingen in het donorgedrag** kan goeddeels worden ondersteund. Belangrijk is de aansporing om meer in te zetten op budgetsteun, secto- rale benadering en naleving van de agenda van Rome inzake donor- harmonisatie, alsook ontbinding en grotere voorspelbaarheid van de hulp. Deze boodschap had wat de regering betreft veel krachtiger mogen door- klinken en ook een prominentere plaats in de tien «key recommendations» mogen krijgen. De regering zal hiertoe voorstellen doen. Daarbij moet worden opgemerkt dat het rapport veelal bilaterale donoren op simplifi- catie en harmonisatie aanspreekt, terwijl de kritiek ook van toepassing is op multilaterale donoren. Daarnaast is het ook van belang dat non-gouver- nementele hulporganisaties hun bijdragen inpassen in het brede kader van de totale inspanningen.

Ook de noodzaak van **coherentie** tussen de verschillende beleidsterrei- nen vanuit het perspectief van ontwikkelings samenwerking zou krachtiger moeten zijn aangezet in de «key recommendations». Nu wordt alleen uitvoering van de Doha-agenda benadrukt, waar de regering overigens volledig achterstaat. Meer concreet gaat het de regering daarbij om een spoedige afschaffing van alle exportsubsidies voor landbouwproducten, extra verlaging van handelsversturende subsidies voor landbouwpro- ducten die voor ontwikkelingslanden van belang zijn, en het omlaag brengen van piektarieven en andere importtarieven. Het «Everything But Arms»-initiatief zal ook door andere ontwikkelde landen dan de EU over- genomen moeten worden. Handelsgerelateerde assistentie aan ontwikke- lingslanden zal geïntensiveerd moeten worden en inconsistenties in het handels-, landbouw-, migratie- en wapenexportbeleid moeten worden voorkomen. Ontwikkelingslanden zullen zich in elk geval moeten richten op het opzetten van regionale economische samenwerking. Op de bredere coherentie-agenda wordt onder meer gestreefd naar: een afspraak tussen ontwikkelde landen om op alle beleidsterreinen zoveel mogelijk bij te dragen aan het realiseren van de MDG's, regelmatige rapportages en een multilaterale beleidsdialoog hierover; een «policy coherence for develop- ment test», waarbij ontwikkelde landen bij het vormgeven van beleid expliciet kijken naar de mogelijke gevolgen voor ontwikkelingslanden (impact assessment en consultaties).

De aanbeveling inzake steun door donoren aan **onderzoek** op de gebieden van gezondheid, landbouw, natuurlijke hulpbronnen, milieube- heer, energie en klimaat met het oog op speciale behoeften van landen, sluit aan bij het Nederlandse beleid. Ondersteuning wordt geboden bij de opbouw van lokale capaciteit voor het uitvoeren van vraaggestuurd onderzoek in ontwikkelingslanden. In lijn met de aanbevelingen van het in juni 2004 aan de VN aangeboden rapport van de InterAcademy Council getiteld «Realizing the promise and potential of African agriculture», moet deze lokale onderzoekscapaciteit ingebed zijn in een beter werkend systeem waar ook opleiding en voorlichting deel van uitmaken – iets dat het UNMP-rapport «reinventing extension» noemt. Voor wat betreft land- bouwkundig onderzoek is Nederland ook een actieve donor van het werk van de Consultatieve Groep voor Internationaal Agrarisch Onderzoek, dat nationale systemen ondersteunt.

Het rapport benadrukt het belang van sterkere **VN-coördinatie** op hoofdkwartier- en veldniveau, alsook betere samenwerking van de VN met de Bretton Woods Institudies. Dit wordt ten volle door de regering onder- schreven, zowel met betrekking tot de VN-fondsen en-programma's als de

Gespecialiseerde Organisaties. Nederland heeft samen met gelijkgezinde landen in het kader van effectief multilateralisme en VN-hervorming medio 2004 concrete voorstellen aan de Secretaris-Generaal van de VN overhandigd, die inmiddels ook EU-steun hebben. Internationale organisaties zijn immers onmisbaar, niet alleen om de «hard threats» het hoofd te bieden, maar ook de «soft threats». De voorstellen omvatten onder meer: één VN-landenteam, één VN-strategie per land die aansluit op de nationale armoedestrategieën, meer bevoegdheden voor de Resident Coördinator, verbetering van monitoring en evaluatie. Ook een heldere werkverdeling tussen de Bretton Woods-instellingen en de VN-instellingen moet een punt van aandacht blijven. Nederland zet ook op andere manieren in op verbeterd functioneren van multilaterale OS-instellingen, door het systematisch hanteren van «score cards» als graadmeters, ook in de beleidsdialoog met de instellingen, en door samen met andere donorlanden de prestaties van die instellingen te volgen en in kaart te brengen (het zgn. Multilateral Organisations Performance Assessment Network, MOPAN). Bij dat alles is het ook van belang dat aan donorkant gewerkt wordt aan grotere voorspelbaarheid en stabiliteit van de financiering van belangrijke VN-programma's.

8. Slotopmerkingen over het UNMP-rapport

Het rapport bestrijkt het hele terrein van ontwikkelingssamenwerking. De kracht ervan zit niet zozeer in de analyse – immers niet nieuw –, maar met name in de actiegerichtheid. Dat verklaart ook waarom het niet op elk onderdeel uitputtend is. Overigens zijn deelonderwerpen vaak voldoende behandeld in het achterliggende «Full report» en in de rapporten van de *Task forces*, maar worden zij oppervlakkig weerspiegeld in het «Overview Report». Het gaat daarom niet aan om het rapport hier in ieder detail te bespreken. Belangrijker is hoe het rapport kan worden gebruikt om in de aanloop naar en tijdens de Top 2005 een doorbraak te bereiken op het gebied van duurzame ontwikkeling en de hulpinspanningen. Niet ontkend kan worden dat er een spanning blijft bestaan tussen wat haalbaar is en wat gewenst wordt. Veel hangt af van wereldwijd commitment om met meer ambitie de huidige inspanningen op alle fronten te verbeteren en te verhogen. Onmiskenbaar is daarvoor politiek en maatschappelijk draagvlak nodig. Ook daaraan zal het komende decennium veel aandacht besteed moeten worden. In dat kader bepleit de regering een jaarlijkse, verplichte rapportage van donorlanden over hun bijdrage aan het behalen van de MDG's.

Het is van groot belang dat de internationale gemeenschap in de aanloop naar de Top inzet op de 0.7%-norm voor ODA, verbetering van de kwaliteit en effectiviteit en samenhang van de hulp, solide en solidair schuldsverlichtingsbeleid, beleidscoherentie en meer in het bijzonder een ontwikkelingsgerichte uitkomst van de Doha-ronde, een urgente aanpak van de HIV/AIDS-problematiek, alsook een effectiever optreden van de VN in het kader van de samenhang tussen vrede, veiligheid en duurzame ontwikkeling. Uiteraard dienen ook alle lidstaten hun verantwoordelijkheid in dezen te nemen. Nederland zal in de daarvoor in aanmerking komende gremia¹ de nodige initiatieven nemen. Daarbij zal niet worden nagelaten ook de ontwikkelingslanden op hun aandeel in het ontwikkelingsproces aan te spreken. Daarnaast zal ook de essentiële rol van het maatschappelijk middenveld en de private sector bij duurzame armoedebestrijding worden benadrukt.

¹ Bijvoorbeeld kunnen worden genoemd: OESO/DAC High-level Forum on aids effectiveness (28 februari-2 maart 2005); High-level Meeting HIVAIDS (2 juni) en de High-level Dialogue Financing for Development (27/28 juni).

Een belangrijk instrument in dit proces zal het in april a.s. uit te komen EU-syntheserapport zijn. Hierin zal de bijdrage van EU-lidstaten en de Commissie aan het behalen van de MDG's worden weergegeven en zullen voorstellen worden gedaan voor verdere actie.

2005 is in velerlei opzicht een belangrijk jaar. Het is het jaar waarin eerder gedane beloftes waargemaakt dienen te worden. De regering zal zich hiervoor ten volle inzetten.

9. Het traject naar de Top

De veranderingen waartoe de Secretaris-Generaal heeft opgeroepen, zijn naar het oordeel van de regering van het grootste belang. De beide grote rapporten die nu aan de Secretaris-Generaal zijn uitgebracht verdienen een positief onthaal. Zij vormen een uitstekende basis voor de aanbevelingen die de Secretaris-Generaal ten behoeve van de Top zal uitbrengen. De regering ziet met grote belangstelling uit naar deze aanbevelingen. De verwachting is dat het onderhandelingsproces dan pas volop van start zal gaan. Het voorbereidingsproces voor de Top voorziet niet in zittingen van voorbereidende commissies (de zogenaamde PrepComs), de bedoeling is dat bestaande structuren voor het voorbereidingsproces zullen worden gebruikt. Er zullen informele overlegondes plaatsvinden onder leiding van de voorzitter van de AVVN, maar ook zullen vele andere internationale bijeenkomsten worden aangegrepen om deelaspecten van de Top voor te bespreken.

Hoe al deze processen precies zullen verlopen, is thans nog niet goed te overzien. Er zullen zonder twijfel nog vele hordes te nemen zijn, waaronder niet in de laatste plaats de besluitvorming over gewijzigde samenstelling van de VR. De uitdaging zal zijn te voorkomen dat belanghebbenden bij dit vraagstuk de overige onderhandelingen gaan «gijzelen» in hun streven een door hen gewenst resultaat inzake de VR af te dwingen. Maar ook inhoudelijke verschillen van mening, bijvoorbeeld over de criteria voor gebruik van geweld of over *responsibility to protect*, kunnen nog veel hoofdbrekens opleveren.

De Mexicaanse president Fox heeft het initiatief genomen tot het formen van een groep van staats- en regeringsleiders, de «Group of Friends of UN Reform», om het door de Secretaris-Generaal ingezette proces te steunen en te stimuleren. Ook de Nederlandse Minister-President heeft zitting in deze groep. De overige deelnemende landen naast Mexico en Nederland zijn: Algerije, Australië, Canada, Chili, Colombia, Duitsland, Japan, Kenia, Nieuw-Zeeland, Pakistan, Singapore, Zuid-Afrika en Zweden. De rol die deze groep in het proces zou kunnen spelen is nog niet erg uitgekristalliseerd. Nederland ziet vooral een rol voor de groep om draagvlak te creëren voor brede VN-hervormingen en als aanjager van de implementatie van genomen besluiten te fungeren. De bedoeling is dat zij een rol gaat spelen in het op gang houden van het onderhandelingsproces, dus bij het doorbreken van impasses en blokkades als die zouden ontstaan.

De uitnodiging aan de Nederlandse Minister-President illustreert andermaal de reputatie van Nederland, met zijn grondwettelijke opdracht tot bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde, met zijn inzet voor duurzame armoedebestrijding, met zijn deelname aan internationale vredesoperaties en met zijn ruimhartige bijdragen aan multilaterale instellingen, als voorvechter van versterking van multilaterale samenwerking. Het is de ambitie van de regering dat Nederland die reputatie ook in dit geval waarmaakt.