

UNIVERSITEIT GENT  
FACULTEIT POLITIEKE EN SOCIALE WETENSCHAPPEN

**DE BESCHERMING VAN INTERNALLY DISPLACED PERSONS  
CASE STUDY: DE KAREN IN BIRMA**

Wetenschappelijke verhandeling

aantal woorden: 20587

**HANNE LEFÈVRE**

MASTERPROEF POLITIEKE WETENSCHAPPEN  
afstudeerrichting INTERNATIONALE POLITIEK

PROMOTOR: PROF. DR. RUDDY DOOM

COMMISSARIS: DR. BRUNO DE CORDIER

COMMISSARIS: BERT SUYKENS

ACADEMIEJAAR 2009 - 2010

## Abstract

Internally Displaced Persons zijn een bijzonder kwetsbare groep die niet beschermd wordt door de conventies van Genève, omdat IDP's niet als vluchteling erkend worden. Ze zijn op de vlucht in hun eigen land, maar worden vaak genegeerd of doelbewust niet geholpen door hun eigen overheid. Deze paper onderzoekt hun mogelijkheden tot bescherming op het internationale, regionale en nationale niveau. We gaan na welke institutionele hulpmiddelen de internationale gemeenschap te bieden heeft en hoe regionale organisaties hierin kunnen helpen. Tenslotte bekijken we wat een land op zich IDP's kan bieden. Deze kennis wordt dan toegepast op de concrete situatie van de Karen, een etnische minderheid in Birma die vaak het slachtoffer wordt van gedwongen migratie, doordat het land bestuurd wordt door een militaire junta die verwickeld is in een gewapende strijd met de rebellenlegers van de etnische minderheden. Doordat hun dorpen aangevallen of platgebrand worden hebben deze Karen vaak geen andere keuze dan de jungle in te vluchten op zoek naar veiliger oorden. Ook in deze case study onderzoeken we hoe zij adequaat beschermd kunnen worden.

## Inhoudstafel

1. Inleiding .....	p. 3
2. Internally Displaced Persons .....	p. 4
2.1. Oorzaken .....	p. 8
2.2. Gevolgen .....	p. 10
3. Bescherming van IDP's .....	p. 12
3.1. Internationaal .....	p. 14
3.1.1. The Guiding Principles on Internal Displacement.....	p. 15
3.1.2. Actoren .....	p. 22
3.1.3. Responsibility to Protect.....	p. 25
3.2. Regionaal .....	p. 28
3.3. Nationaal .....	p. 29
4. Oplossingen .....	p. 30
5. Case Study: De Karen in Birma .....	p. 32
5.1. Situatieschets .....	p. 32
5.2. Het Conflict .....	p. 35
5.3. De Karen van naderbij bekeken .....	p. 37
5.4. Oorzaken van displacement bij de Karen.....	p. 39
5.5. Bescherming van de Karen.....	p. 41
5.5.1. Internationaal.....	p.41
5.5.2. Regionaal.....	p.45
5.5.3. Nationaal.....	p.46
5.6. Oplossingen.....	p.49
5.6.1. Politiek.....	p.49
5.6.2. Humanitair.....	p.51
6. Conclusie.....	p. 52
Bibliografie.....	p. 53

## 1. Inleiding

In 2002 bezocht ik Thailand. Daar kwam ik vlakbij de grens met Birma in contact met enkele leden van de Birmese etnische minderheid de Karen. Toen besepte ik nog niet goed waarom die mensen niet meer in Birma woonden, en wat de Karen eigenlijk waren. Maar de interesse was gewekt. Ik schreef mijn bachelorpaper over het conflict tussen de etnische minderheden en de overheid in Birma, en ontdekte zo het bestaan van Internally Displaced Persons. Het boeide mij omdat deze groep, hoewel ze heel groot is, amper het nieuws haalt. Vaak wordt er enkel aandacht besteed aan vluchtelingen, omdat men verkeerdelijk denkt dat mensen die hun land niet moeten ontvluchten het daar dan wel zo slecht niet zullen hebben. Om dit misverstand uit de wereld te helpen is het belangrijk dat er meer aandacht geschonken wordt aan het fenomeen van de IDP's. Maar aandacht is natuurlijk niet genoeg. Bescherming is wat deze kwetsbare groep nodig heeft.

Deze literatuurstudie probeert dan ook te onderzoeken welke bescherming er beschikbaar is voor IDP's. Dit doen we door achtereenvolgens de verschillende niveaus te bekijken. Op het internationale vlak lijken er heel wat institutionele oplossingen voorhanden. We onderzoeken of dit enkel op papier is, of dat er ook daadwerkelijk beschermd wordt. Vervolgens wordt er onderzocht hoe het regionale en het nationale niveau soelaas kunnen bieden aan IDP's. Tenslotte zoomen we in op de Karen, een etnische minderheid in Birma die vaak ten prooi valt aan displacement ten gevolge van het conflict tussen overheidstroepen en rebellenlegers. We bekijken de oorzaak van het conflict en gaan na wat de oplossingen zouden kunnen zijn.

## 2. Internally Displaced Persons<sup>1</sup>

Sinds de jaren '90 hebben conflicten wereldwijd een andere vorm aangenomen. Over het algemeen zijn er veel meer burgeroorlogen dan vroeger. Die kunnen de vorm aannemen van een anarchistisch conflict, waarbij de staatsstructuur gedeeltelijk of volledig verzwakt wordt. Gewapende groepen maken gebruik van dit politieke vacuüm en grijpen de macht. Een ander “nieuw” soort conflict is dat waarbij alles draait rond de identiteit van een bepaalde groep. Hierbij worden andere groepen uitgesloten, wat tot etnische zuivering kan leiden. Voor de slachtoffers betekent dit uitroeiing of gedwongen migratie. Door die nieuwe conflicten ontstond er internationale aandacht voor een nieuwe categorie van slachtoffers: Internally Displaced Persons. (Weiss, 2003, p. 430; ICRC, 2002, p. 18; Cohen & Deng, 2008, p. 4) Dit fenomeen is echter niet nieuw. Het was lange tijd niet zichtbaar doordat men de soevereiniteit van leiders niet wou aantasten in deze binnenlandse aangelegenheid. De internationale gemeenschap keek lang de andere kant op terwijl leiders hun bevolking blootstelden aan displacement, verhogering, moorden en zelfs genocide. Als gevolg van de Tweede Wereldoorlog ontstond heel wat gedwongen migratie. De wereld stond erop te kijken, maar deed niets. Zelfs in 1988 ondernam de internationale gemeenschap geen actie toen 250.000 Soedanezen verhongerden omdat hun regering geen humanitaire hulp toeliet. Het besef dat er een internationaal systeem nodig was, kwam voor het eerst in 1984, toen droogte, hongersnood en burgeroorlog honderdduizenden Ethiopiërs naar kampen in het Noorden van het land leidden. Ze waren arm, hadden geen eten, proper water, onderdak of geneesmiddelen. Als ze de grens hadden kunnen oversteken naar Soedan of Kenia dan hadden ze daar als vluchteling gegarandeerd VN-hulp gekregen. (Cohen, 2006, p.87-88)

Terwijl gedurende de jaren '90 de aantallen van vluchtelingen wereldwijd daalden, steeg het aantal IDP's gestaag. Dit is een gevolg van het groot aantal burgeroorlogen na het einde van de Koude Oorlog. (Weiss, 2003, p. 430; ICRC, 2002, p. 18; Cohen, 2006, p. 89) Bij een eerste telling in 1982 werd geschat dat er 1,2 miljoen IDP's waren. In 1992 waren dat er al 20 tot 24 miljoen. Vandaag spreekt het Internal Displacement Monitoring Centre over 26 miljoen IDP's wereldwijd<sup>2</sup>. Minstens 52 landen zijn betrokken, waarbij Afrika het ergst getroffen is met 12,7 miljoen IDP's in 19 verschillende landen. De landen met het meeste IDP's zijn Soedan, Colombia, Irak, Congo en Uganda, niet toevallig landen die geteisterd worden door (burger)oorlog of genocide. De laatste cijfers dateren van 2007 en dit zijn ook meteen de hoogste cijfers ooit gezien. Die cijfers worden verklaard door een combinatie van een aanhoudend hoog niveau van nieuwe displacement-situaties en een laag niveau van terugkomsten. 2007 zorgde voor 3,7 miljoen nieuwe IDP's, slechts 2,7 miljoen konden terugkeren. Landen waar dit mogelijk was zijn o.a. Uganda en sommige plaatsen in Congo. (Jennings, 2008, pp. 6-8; Deng, 2006, p. 225)

---

<sup>1</sup> Hierna wordt de afkorting IDP gebruikt.

<sup>2</sup> Dit aantal houdt geen rekening met mensen die displaced zijn als gevolg van klimaatveranderingen. Deze groep blijft echter groeien. (Holmes, 2008, p. 3)

Maar wat is een IDP nu eigenlijk precies? Na vele jaren van gebruik van de term, maar onduidelijkheid over de betekenis kwam er een definitie in 1992. Die werd bijgewerkt en de uiteindelijke definitie die vandaag te lezen is in de Guiding Principles on Internal Displacement gaat als volgt: “Persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border.” (Lanjouw, Mortimer en Bamforth, 2000, p. 238; Phuong, 2004, p.14-16; Deng, 2006, p. 224) Deze definitie geeft twee essentiële punten weer: Ten eerste is er het onvrijwillige aspect van displacement. Displacement is vaak de enige uitweg uit situaties van geweld, mensenrechten-schendingen, rampen,... Deze situaties leiden ertoe dat mensen hun huizen moeten verlaten, en zo vervreemd raken van de meest essentiële beschermingsmechanismen, zoals gemeenschapsnetwerken, toegang tot diensten, levensonderhoud,... Displacement tast zowel de fysieke, socio-economische als de wettelijke veiligheid van mensen aan en moet zeker aanzien worden als een indicator van potentiële kwetsbaarheid. (IDMC, n.d., The definition of an IDP)

Een tweede belangrijk punt in de definitie is dat displacement plaatsvindt binnen de nationale grenzen van een land. In tegenstelling tot vluchtelingen steken IDP's dus geen landsgrenzen over. Wettelijk gezien blijven ze dus beschermd door de nationale overheid van het land waarin ze verblijven. Ze zouden dus dezelfde rechten moeten genieten als de rest van de bevolking. Hier schuilt onmiddellijk de grootste paradox: IDP's worden verondersteld beschermd te worden door hun overheid, die vaak juist de oorzaak is van hun displacement. De reden waarom ze geen grens oversteken kan van velerlei aard zijn. In conflictsituaties is het soms niet mogelijk de grens te bereiken. Geografische hindernissen zoals bergen of rivieren kunnen ook een rol spelen. Maar vaak is de grens gewoon te ver of het slachtoffer te oud of te zwak. Soms sluiten de buurlanden hun grenzen gewoon, zoals het geval was in Afghanistan na 11 september. De taliban maakte mobiliteit in eigen land moeilijk terwijl de buurlanden hun grenzen sloten. Hierdoor ontstond er heel wat displacement. (IDMC, n.d., The definition of an IDP; Deng, 2006, p 218; Mooney, 2003, p. 159)

### *Vluchtelingen*

Er vallen enkele parallellen te trekken met andere groepen van mensen. Ten eerste zijn er de vluchtelingen. Zij werden voor het eerst een probleem door de Eerste Wereldoorlog. Er waren vooral veel Russische vluchtelingen en in 1921 werd een “Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen” aangeduid. Tijdens de Tweede Wereldoorlog werd de UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration) opgericht door de geallieerden om de “displaced persons” te helpen in de bevrijde gebieden. De oprichting van de VN was een nieuwe stap in de goede richting, en in 1949 werd de UNHCR opgericht. Dit is het Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen van de VN. In 1951 werd de belangrijkste conventie goedgekeurd, die voor het eerst niet gefocust was op een

specifieke groep vluchtelingen. Dit is de “Conventie inzake de status van Vluchtelingen”. Volgens de conventie is een vluchteling iemand die “Als zodanig erkend is onder de vorige internationale verdragen inzake vluchtelingen en iemand die, tengevolge van gegronde vrees voor vervolging op basis van ras, religie, nationaliteit, lidmaatschap van een bepaalde sociale groep of politieke strekking, buiten het grondgebied is van het land van zijn nationaliteit en die niet in staat is zich hiertegen te beschermen in zijn land, en iemand die niet de nationaliteit heeft van het land waar hij verbleef en die er niet kan naar terugkeren uit vrees voor vervolging.” In 1967 kwam er een protocol dat de beperkingen in tijd en ruimte ophief, zodanig dat nu ook personen die na 1951 gevlucht waren in deze wet ondergebracht werden. (Cogen, 2003, pp. 353-354; Phuong, 2004, p. 16)

Het grote verschil met IDP's is dus dat laatstgenoemde zich niet buiten de staatsgrenzen begeven en dus niet genieten van de legale voordelen van de conventie van 1951<sup>3</sup> en zijn protocol van 1967, noch van de institutionele bijstand van het UNHCR. Zij die vluchten binnenin een land zijn ten minste even kwetsbaar, maar krijgen minder aandacht en zijn dus niet door zo'n internationaal bindend document beschermd. Het lot van vluchtelingen is zeker niet aantrekkelijk, maar ze zijn waarschijnlijk vaak beter af dan IDP's. Vaak weigeren regimes bescherming en hulp van internationale organisaties aan IDP's als machtsmiddel om politieke actoren te manipuleren en humanitaire agentschappen buitenspel te zetten.

Een tweede verschil is dat de conventie van 1951 natuurrampen niet erkent als reden voor hun vlucht, terwijl dit wel vaak een reden is voor displacement. Hierover was wel heel wat discussie bij het opstellen van de definitie in 1998. Heel wat stemmen gingen op om hier parallel met de definitie van vluchtelingen te blijven maar uiteindelijk werd toch beslist deze groep op te nemen in de definitie van IDP's omdat het vaak voorkomt na een ramp dat overheden bepaalde groepen op basis van etniciteit of politieke redenen discrimineren of negeren. (Cohen, 2009, p. 58; Internal Displacement Monitoring Centre, n.d.,a; Weiss, 2003, p. 434)

### *Apatriden*

Een tweede interessante parallel is de groep van staatlozen of apatriden. Staatlozen worden door een verschil in wetgeving, of door het ontnomen worden van de nationaliteit, door geen enkel land beschermd. Soms houden landen op te bestaan en is er een groep die er niet in slaagt de nationaliteit van de overheerser te verkrijgen. Soms steken mensen in grensgebieden de grens zo vaak over dat geen van de twee betrokken landen hen nog hun nationaliteit wil geven,... Een andere manier waarop in de toekomst misschien heel wat mensen staatloos zullen worden is het verdwijnen van eilanden door het stijgen van de zeespiegel. In ons dagelijks leven betekent onze nationaliteit misschien enkel iets in voetbalkampioenschappen of bij de Olympische Spelen, maar in hachelijkere situaties kan ze het verschil tussen levensnoodzakelijke hulp, een kans op onderwijs, een goede job en verwaarlozing

---

<sup>3</sup> Belangrijk op te merken is dat niet alle landen deze conventie hebben aanvaard. Thailand bijvoorbeeld weigert deze conventie te onderschrijven, omdat het zichzelf als een uitzonderlijk geval beschouwt. (Brees, 2008)

betekenen. IDP's worden vaak zo gemarginaliseerd dat ze geen rechten genieten waar ze normaal als staatsburger recht op hebben waardoor ze in een even benarde situatie als een staatsloze gedwongen worden. Sinds de Tweede Wereldoorlog zijn er echter conventies opgericht om het bestaan van apatriden te vermijden, zoals de "Conventie over de beperking van de staatsloosheid" van 1975. Het internationale recht biedt nu het recht op een nationaliteit. Toch zijn er vandaag nog steeds 11 à 15 miljoen staatlozen wereldwijd. (Deng, 2006, p. 219; Cogen, 2003, p. 352; Goris, Harrington & Köhn, 2009, p.4)



## 2.1. Oorzaken

De definitie van een IDP beschrijft vier verschillende oorzaken van displacement. Een eerste oorzaak vinden we in gewapende conflicten. Andere oorzaken zijn situaties van veralgemeend geweld, mensenrechtenschendingen en natuurrampen of menselijke rampen. (IDMC, n.d., The definition of an IDP) We bekijken eerst de gewapende conflicten en situaties van veralgemeend geweld van dichterbij. De laatste decennia werden de meeste gevallen van internal displacement eerder door interne dan door internationale gewapende conflicten veroorzaakt. Meestal werd displacement door overheidstroepen of aan de overheid gelinkte troepen veroorzaakt, hoewel het evenzeer door rebellengroepen die lijnrecht tegenover de overheid staan kan zijn geweest. Overheden waren verantwoordelijk voor displacement in 21 van de 28 landen met nieuwe displacement-situaties in 2007, terwijl rebellengroepen 18 landen voor hun rekening namen. (Jennings, 2008, pp. 7-8)

Een ramp is “a serious disruption of the functioning of a society, causing widespread human, material, or environmental losses which exceed the ability of the affected society to cope using its own resources.” (IDMC, n.d., Disaster induced displacement) Door deze definitie is niet zomaar elke brand, aardbeving of droogte een ramp. Het IDMC maakt een onderscheid tussen natuurrampen en menselijke rampen. Binnen de natuurrampen zijn nog eens drie verschillende types te onderscheiden. Ten eerste zijn er de “Sudden impact disasters”, hieronder verstaan we o.a. overstromingen, aardbevingen, tropische stormen, vulkaanuitbarstingen en aardverschuivingen. Deze rampen worden geassocieerd met plotse migratie van een grote populatie en voedseltekorten. Een tweede type zijn de “Slow-onset disasters”, dit zijn droogtes, hongersnoden, milieuvervuiling, ontbossing, plagen van ongedierte en verwoestijning. Deze rampen zijn meestal het gevolg van ongunstige weersomstandigheden gecombineerd met een slecht gebruik van het land. Een derde type van natuurrampen zijn de “Epidemic diseases” zoals cholera, rodehond, dysenterie, ademhalingsinfecties, malaria en ook HIV. Dit type van rampen zorgt meestal niet voor grootschalig displacement maar komt wel vaak voor bij IDP's, vooral dan als ze in overbevolkte en ongezonde omstandigheden moeten leven als gevolg van een andere ramp. (IDMC, n.d., Disaster induced displacement)

Naast de natuurrampen zijn er ook de menselijke rampen. Hierbinnen vinden we twee verschillende types. Ten eerste zijn er de “Industrial/Technological disasters”. Die zijn een gevolg van de industriële en technologische activiteiten van de maatschappij en leiden tot vervuiling, verspilling van gevaarlijke stoffen, explosies en brand. Ze kunnen een gevolg zijn van Sudden impact disasters zoals bijvoorbeeld een aardbeving maar ook van gewapende conflicten of van een terroristische aanval. Het tweede type van menselijke rampen zijn de “complex emergencies”. De oorzaak hiervan ligt meestal bij de mens, maar vaak zijn er meerdere factoren die tot de ramp leiden. (zoals oorlog, natuurlijke rampen,...) Deze rampen uiteten zich in grootschalig displacement, voedsel-onzekerheid, mensenrechtenschendingen en hoge sterftcijfers. (IDMC, n.d., Disaster induced displacement)

Sommige auteurs zien slachtoffers van displacement als gevolg van een natuurramp of menselijke ramp niet als IDP's, omdat het niet onder dwang gebeurt. Zij vinden dwang van de overheid of van een rebellengroep onontbeerlijk. Dit kan beargumenteerd worden doordat in het geval van een ramp de overheid meestal bereid is meer binnenlandse middelen ter beschikking te stellen, en internationale hulp te ontvangen om de slachtoffers tegemoet te komen. Edoch, interne migratie door een ramp kan ook implicaties hebben op het vlak van mensenrechten. Zo ging de hongersnood in Ethiopië in de jaren tachtig gepaard met grove mensenrechtenschendingen. (Phuong, 2004, p. 30)

Wat niet expliciet in de definitie terug te vinden is, is displacement als gevolg van grootschalige ontwikkelingsprojecten. Hierbij wordt een groot deel van de bevolking onteigend en gedwongen te verhuizen, om plaats te ruimen voor een dam, stadsuitbreiding of een nieuwe weg. Cijfers van de wereldbank wijzen erop dat er elk jaar 10 miljoen mensen moet wijken voor zo'n project. 4 miljoen hiervan doen dit door de bouw van een dam, 6 miljoen voor stedelijke ontwikkeling en uitbreidingen van het wegennet. In de meeste gevallen helpt de overheid met het hervestigen van de slachtoffers maar dit is zeker niet altijd het geval. Studies wijzen uit dat "oorspronkelijke bevolkingsgroepen" en etnische minderheden veel vaker met dit soort displacement in aanraking komen dan de rest van de bevolking. Deze mensen worden gezien als een noodzakelijk offer om tot ontwikkeling te komen.

(Phuong, 2004, p. 30-31; IDMC, n.d.,b, p1-4)

De oorzaken van displacement in de definitie zijn niet exhaustief, want er staat "in particular". Men zou deze ontwikkelingsprojecten eveneens kunnen zien als een menselijke ramp of een schending van de mensenrechten. Dat deze categorie ook onder de definitie van IDP's moet vallen wordt ook duidelijk in de Guiding Principles, waarover later meer. (ibidem; Fisher, 2005, p. 321)

## 2.2. Gevolgen

### *Voor de IDP's zelf*

Een algemeen gevolg van displacement is de verhoogde kwetsbaarheid van de IDP's. Ze worden vaak het slachtoffer van grove mensenrechtenschendingen. Ze worden blootgesteld aan aanvallen, willekeurige arrestaties en gevangenhouding en hebben beperkte toegang tot voedsel, water, gezondheidszorg en onderdak. IDP's zijn bijzonder kwetsbaar omdat ze zich niet kunnen hullen in de veiligheid van hun "thuis". Hun nood aan bescherming kan nog groter worden onder invloed van de volgende factoren: ze zijn vaak onderweg van de ene plaats naar de andere, ze moeten zich vaak verstoppen, en zijn vaak verplicht in een ongezonde of ongestuurde omgeving te leven. Vaak is de sociale organisatie van een IDP-gemeenschap verstoord door displacement. Families zijn vaak gescheiden, vrouwen moeten vaak niet-traditionele rollen overnemen,... Vooral groepen zoals kinderen, ouderen of zwangere vrouwen kunnen grondige psychologische spanning ervaren door displacement. Het verliezen van een bron van inkomsten kan hier nog meer in bijdragen. In veel gebieden waar IDP's terechtkomen zijn de lokale bewoners van een andere etnische groep, of stellen ze zich vijandig op. Er kunnen ook taalbarrières ontstaan. De kwetsbare positie van de IDP's kan leiden tot misbruik door gewapende strijders. Tenslotte zijn IDP's vaak hun officiële documenten kwijt waardoor ze niet erkend worden en dus voordelen mislopen. Soms vernietigen ze hun documenten met opzet, uit vrees voor vervolging. (Internal Displacement Monitoring Centre, n.d., The definition of an IDP; Jennings, 2008, p. 7-8) Omdat ze geen familie of gemeenschap hebben om op terug te vallen gaan ze vlugger in op beloftes van betere levensomstandigheden elders. Zo kunnen mensensmokkelaars hen gemakkelijk verleiden. Meisjes en vrouwen lopen een verhoogd risico op seksueel geweld, zoals verkrachting en verplichte prostitutie. Daders worden zelden gestraft. Vaak ziet men een stijging van het aantal meisjes dat in de prostitutie gedwongen wordt wanneer peacekeeping forces aanwezig zijn in de geteisterde regio. Terwijl het de verantwoordelijkheid is van deze troepen om IDP's te beschermen zorgt hun bordeelbezoek voor een verhoogd aantal mensensmokkelaars en mishandelde vrouwen.

Vrouwen riskeren ook gezondheidsrisico's door een tekort aan gezondheidszorg bij bevallingen. De situatie van kinderen wordt bedreigd door gedwongen rekrutering door gewapende bewegingen. Vaak zijn de kinderen gescheiden van hun familie en kunnen ze zich niet verweren. Ze hebben vaak ook geen toegang meer tot onderwijs en moeten werken om te overleven. De meerderheid van de IDP's wereldwijd zitten vast in een langdurige situatie van displacement waarbij ze onvoldoende in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Of ze nu in kampen, sloppenwijken of in de jungle leven, hun levensomstandigheden zijn over het algemeen zeer slecht. Ze zijn op zichzelf en op gastgemeenschappen die reeds overbelast zijn aangewezen om hun situatie te verbeteren. De hoogste sterfte- en ondervoedingscijfers in humanitaire noodsituaties van de laatste tien jaar komen dan ook bijna allemaal voor bij IDP's. (Martin, 2006, p. 13; Jennings, 2008, p. 7-8)

*Voor de internationale Gemeenschap:*

Uiteraard heeft het bestaan van IDP's ook gevolgen voor de internationale gemeenschap. Miljoenen mensen die zonder toegang tot de basisbehoeften vastzitten in een burgeroorlog betekenen niet alleen een bedreiging voor de stabiliteit van hun eigen land maar ze ondermijnen ook de regionale en internationale veiligheid. Kofi Annan stelt dat als er niet ingegrepen wordt in situaties van conflict en displacement die politieke en economische onrust kunnen veroorzaken, dit de hele regio aantast. Bovendien zijn vrede en heropbouw niet mogelijk in een land met grote aantallen niet-geïntegreerde IDP's. In de meeste landen in een burgeroorlog zijn gemiddeld één derde tot drie vierde van hun bevolking uit hun vertrouwde omgeving ontworteld. (Cohen, 2006, p. 89-90)

### 3. Bescherming van IDP's

De nood aan internationale standaarden voor IDP's werd duidelijk begin de jaren '90 toen hulporganisaties hen probeerden te helpen en ontdekten dat er geen duidelijke regels omtrent de bescherming van IDP's bestonden. UNHCR, UNICEF en NGO's verzochten om een document waarop ze zouden kunnen terugvallen en dat de rechten van IDP's zou vastleggen. (Cohen, 2006, p. 92) Ze konden immers niet zomaar als vluchtelingen behandeld worden. Ze worden wel eens binnenlandse vluchtelingen genoemd, maar dit is natuurlijk een paradox. Luke Lee oppert echter dat de twee onder dezelfde noemer zouden moeten vallen. De definitie van vluchteling werd opgesteld in de context van de Koude Oorlog, het idee van de vluchteling die het IJzeren Gordijn oversteekt in gedachte. Met het einde van de Koude Oorlog heeft deze definitie zijn relevantie verloren, aldus Lee. IDP's en vluchtelingen moeten als één categorie gezien worden om overheden, internationale organisaties en NGO's de wettelijke mogelijkheden te geven het probleem aan te pakken. Het is immers ook niet altijd duidelijk waar bepaalde grenzen liggen en vanuit mensenrechten-oogpunt is het voor iedereen beter dit onderscheid ongedaan te maken, stelt Lee. Hij ziet hierbij echter de mogelijke implicaties over het hoofd. IDP's en vluchtelingen vereisen verschillende soorten bescherming. IDP's blijven in eigen land en de verantwoordelijkheid voor hun bescherming moet dus niet volledig naar de internationale gemeenschap overgeheveld worden. De bescherming van vluchtelingen is een surrogaatbescherming voor hen die de bescherming van hun overheid kwijt zijn en buiten hun nationale grenzen leven. De bescherming die de internationale gemeenschap aan IDP's moet bieden is eerder complementair. (Phuong, 2004, p.13-25) Sommige auteurs, voornamelijk Amerikanen, prefereren de behoeftenbenadering waarbij de nodige hulp bepaald wordt door de specifieke behoefte, niet de individuele situatie, omdat wanneer terugkerende vluchtelingen, gedemobiliseerde soldaten, burgerslachtoffers uit oorlog en IDP's samenleven, het beter is hen niet in aparte categorieën in te delen. (Cohen & Deng, 1998, p. 27) Anderen, vooral Europeanen, opteren echter meer voor een traditionele benadering gebaseerd op eenieders rechten. Zij kijken enkel naar de "hard law"<sup>4</sup> om te beslissen waar iemand recht op heeft. Deze benaderingen werden zorgvuldig bij elkaar gebracht bij het opstellen van de Guiding Principles on Internal Displacement, waarover later meer. (Cohen & Deng, 2008, p. 4)

Het grootste verschil in bescherming tussen vluchtelingen en IDP's is dat vluchtelingen genieten van een specifiek internationaal regime dat hun bescherming verzekert wanneer hun overheid dat niet kan of wil. Internationale bescherming van IDP's is ad hoc en daardoor nooit helemaal zeker. Vaak wordt bescherming tegengehouden door overheden of rebelligroepen. Als er dan al hulp komt focust die zich vaak enkel op hulpverlening en niet op de broodnodige bescherming van deze kwetsbare groep. (Mooney, 2003, p. 160)

---

<sup>4</sup> Hiermee worden wetten bedoeld die geen ruimte voor interpretatie bieden, maar naar de letter gevolgd dienen te worden. (Cohen & Deng, 2008, p. 5)

Een belangrijk verschil dat we moeten maken als het over de bescherming van IDP's gaat, is dat tussen bescherming van displacement en bescherming tijdens displacement. Het eerste slaat op de voorzorgsmaatregelen die we kunnen nemen in het voorkomen van displacement. Met het tweede concept wordt het verbeteren van de situatie van IDP's tijdens hun displacement bedoeld. Dit verschil wordt ook duidelijk in de Guiding Principles on Internal Displacement. (Phuong, 2004, p 246-247)

### 3.1. Internationaal

De internationale gemeenschap doet natuurlijk wel inspanningen om het lot van de IDP's te verbeteren. Om het in de woorden van VN Secretaris-Generaal Ban Ki-Moon te zeggen: "Displacement is arguably the most significant humanitarian challenge that we face" (Eschenbächer en Thiemig, 2008, p. 11) Hoewel de internationale aandacht voor de situatie van IDP's enorm gegroeid is de laatste jaren is er nog steeds geen grote doorbraak in het verminderen van het aantal IDP's en het verbeteren van de situatie van hen die hun huizen zijn moeten ontvluchten als gevolg van conflicten, geweld of onmenselijke situaties. (ibidem)

Effectieve bescherming vereist een degelijk wettelijk kader. Er zijn verschillende internationale wetten waardoor IDP's beschermd worden. Vooreerst is er de bescherming door de mensenrechten. Het belangrijkste en bekendste document is de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens uit 1948. Daarnaast zijn er nog heel wat conventies die zich op specifieke doelgroepen of situaties focussen. Om deze wetten te implementeren zijn er door de jaren heen heel wat instituties ontstaan. Mensenrechten zijn van toepassing op IDP's omdat ze zonder onderscheid in bijna alle situaties voor alle individuen gelden. Dit is niet zo voor het humanitaire recht, dat enkel geldt in situaties van gewapend conflict. (zie infra) In alle andere situaties kan men dus steeds terugvallen op de mensenrechten. Internal displacement komt veel voor in situaties waar men niet kan spreken van gewapend conflict, maar wel van algemene onrust. Als een land zich in een noodtoestand bevindt, en dit meldt aan de VN, zijn bepaalde mensenrechten niet van toepassing. De basisrechten, zoals recht op leven, verbod op een wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, verbod op slavernij en de niet-retro-actieve toepassing van het strafrecht, waar IDP's het meest mee gediend zijn, zijn echter onvervreemdbaar. De bedoeling van mensenrechten is de bescherming van individuen tegen misbruik van de staat. Staten mogen hun bevolking niet behandelen zoals ze willen zonder daarvoor gestraft te kunnen worden. Mensenrechten zijn belangrijk in alle fases van internal displacement. Ze spelen een rol bij de oorzaak, de omstandigheden en de zoektocht naar een oplossing van displacement. Het staat dus vast dat mensenrechten van groot belang zijn bij de bescherming van IDP's. (Phuong, 2004, p. 42-44; ICRC, 2002, p. 36-37; Mooney, 2003, p. 161)

Het tweede type wet waardoor IDP's beschermd kunnen worden is het humanitaire recht. Zoals hierboven gesteld, geldt dit enkel in situaties van gewapend conflict. Maar eenmaal het toegepast wordt, zijn er geen uitzonderingen meer mogelijk omdat het ontworpen is om te dienen in noodsituaties. Het is bedoeld om mensen die niet (langer) deelnemen in het gewapende conflict te beschermen, door de methodes en de doelen van de oorlogvoering te reguleren. Het is gebaseerd op vier conventies van Genève van 1949 en hun protocollen uit 1977. Het wordt voornamelijk door het ICRC (International Committee of the Red Cross) geleid. Aangezien gewapend conflict een van de voornaamste redenen tot displacement is, is het humanitaire recht zeer belangrijk voor de bescherming

van IDP's. Vooral de vierde conventie van Genève en de protocollen zijn hierbij van belang. Veel regels uit het humanitair recht herhalen principes uit de mensenrechten, omdat die vaak gelimiteerd worden in oorlogssituaties. Het humanitair recht bevat ook regels die expliciet displacement verbieden. Bovendien is humanitair recht niet enkel van toepassing op staten, maar ook op niet-statelijke actoren zoals rebellengroepen. (Phuong, 2004, p. 44-47; ICRC, 2002, p. 28-29, p. 36-37; Mooney, 2003, p. 161)

Ten derde is er het vluchtelingenrecht dat de regels bepaalt voor de legale status en de behandeling van individuen die vervolging vrezen en zich buiten de grenzen van hun land van herkomst bevinden en niet beschermd worden door hun land. Het is dus niet toepasbaar op IDP's. Het is echter wel interessant om naar analogie te gebruiken, omdat veel IDP's dezelfde noden hebben als vluchtelingen. Zo is er het principe van non-refoulement, dat ervoor zorgt dat vluchtelingen niet verplicht kunnen worden terug te keren naar een situatie waarin ze vervolgd zouden kunnen worden of fysiek zouden lijden. (Mooney, 2003, p. 161-162) Zoals eerder vermeld is het vluchtelingenrecht gebaseerd op de Conventie inzake de status van vluchtelingen van 1951 en haar protocol van 1967. Het Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen is bevoegd voor het controleren van de naleving van dit document, maar wordt hierin bijgestaan door allerlei instituties die door de jaren heen ontstaan zijn zoals de Europese Hof voor de Rechten van de Mens en de conventie tegen foltering. (Betts, 2009, p. 53)

### 3.1.1. The Guiding Principles on Internal Displacement

The Guiding Principles on Internal Displacement zijn het eerste internationale instrument dat specifiek op de rechten van IDP's is gericht. Het is er gekomen in 1998 om de hiaten op te vangen die er nog steeds waren, ondanks de wettelijke kaders hierboven beschreven. Het haalt zijn legitimiteit uit het feit dat het gebaseerd is op en consistent is met de mensenrechten, het humanitaire recht en het internationale vluchtelingenrecht, waarmee het naar analogie gebruikt kan worden. De Guiding Principles gaan echter verder dan enkel het verzamelen van deze wetten. Ze bieden een volwaardig kader voor het identificeren van de beschermingsbehoeftes van IDP's en voor het plannen, implementeren en controleren van beschermingsactiviteiten. De bedoeling is dan deze Guiding Principles te implementeren in nationale wetten en beleid. (Kälin, 2005, p. 8; Fisher, 2005, p. 316)

In 1992 werd de eerste stap in de richting van de Guiding Principles gezet. Toen stelde de commissie voor mensenrechten van de VN een vertegenwoordiger aan die moest onderzoeken hoe het zat met de bestaande internationale wetgeving t.o.v. IDP's. Francis M. Deng, een ex-diplomaat uit Soedan, niet toevallig het land met de meeste IDP's, werd hiervoor aangesteld. Hij had een team van wetgevingsspecialisten ter beschikking die alle bestaande wetten die van toepassing zouden kunnen



zijn uitpluisden. In 1993 stelde hij zijn eerste studie voor, en in 1998 had hij de "Compilation and Analysis of Legal Norms" klaar. Hierin maakt hij duidelijk dat de bestaande wetten veel hulp boden aan IDP's maar dat ze nog steeds problemen hadden die niet via deze wetten konden worden opgelost. Concreet had hij het over twee categorieën van onvoldoende bescherming: Ten eerste zijn er normen die bestaan in de mensenrechten maar niet in het humanitaire recht, of omgekeerd, wat ervoor zorgt dat deze norm niet in alle gevallen toepasbaar is. Ten tweede zijn er vaak algemene normen, waarvan er geen concretere wet, toegepast op de situatie van IDP's, bestaat. Deng besloot dat er een nieuw instrument ontwikkeld zou moeten worden dat speciaal op IDP's zou focussen. (Fisher, 2005, pp. 316-318; Krutky, 2005, p. 20; Mooney, 2003, p. 162; Cohen, 2006, p. 88-92)

Het leek logisch een nieuwe internationale conventie bijeen te roepen over internal displacement. Deng vond dit echter geen goed idee. Ten eerste zou dit veel tijd in beslag nemen. Het zou jaren onderhandelen zijn, en als er al iets uit de bus kwam, zou het nog lang duren voor de ratificaties achter de rug waren en het verdrag in werking zou treden. Zo is het immers gelopen met de conventie voor de bescherming van de rechten van migrantenwerkers en hun familie.

Als het verdrag dan al genoeg landen meekreeg, zouden vaak net die landen die het meest betrokken zijn, ontbreken. Een andere hinderpaal was dat door de heronderhandeling van al bestaande standaarden het gevaar bestond dat die standaarden gereduceerd zouden worden, waardoor er uiteindelijk minder i.p.v. meer rechten voor IDP's zouden zijn. Het ICRC was ook bijzonder ongerust over deze laatste kwestie. Vandaar dat Deng en zijn team besloten een niet-bindend instrument te formuleren, dat de bestaande wetten zou herhalen, samenvoegen en interpreteren. De voornaamste bronnen hiervoor waren zoals eerder vermeld het humanitaire recht, de mensenrechten en het vluchtelingenrecht. Uit het vluchtelingenrecht konden grote delen ook op IDP's toegepast worden, zoals het principe van non-refoulement, dat terugkeert in principe 15. Maar de meeste vluchtelingenrechten werden ook meer algemeen teruggevonden in het humanitaire recht of de mensenrechten. (Fisher, 2005, pp. 318-320) Voor het eerst in de geschiedenis werd een internationaal wettelijk document opgesteld door internationale experts, los van het traditionele intergouvernementele circuit. Vijftig onafhankelijke internationale experts legden de laatste hand aan de Guiding Principles op een conferentie in Wenen. Dit document werd dan gepresenteerd door Deng aan de VN in 1998. (Cohen & Deng, 2008, p. 4)

De Guiding Principles zijn gericht aan zowel overheden als niet-staatelijke actoren, zoals rebellengroepen, humanitaire organisaties, en alle mogelijke actoren in het maatschappelijke middenveld. Hiermee sluit het zich aan bij het humanitaire recht dat ook bindend is voor rebellengroepen in oorlogssituaties. (Fisher, 2005, pp. 320-321) De definitie van een IDP die hierboven werd weergegeven werd hier ook vastgelegd. Zij werd bewust ruim gehouden, om op voldoende personen toepasbaar te zijn, zoals op mensen die vluchten voor natuurlijke rampen, omdat zij vaak dezelfde problemen ondervinden als zij die gewapend conflict ontvluchten. Zo zijn ook zij die ontwikkelingsprojecten ontvluchten ondergebracht in de definitie (zie supra). Om de definitie

operationeel te houden werd er wel voor gezorgd dat economische migranten, (ex-)soldaten en andere reizigers niet als IDP erkend konden worden. (Fisher, 2005, pp. 321-322)

De Guiding Principles willen echter niet alleen het lot van IDP's in het algemeen verbeteren, ze richten zich ook tot de extra kwetsbare groepen onder hen. Zo erkent principe 4 dat "bepaalde groepen van IDP's zoals kinderen, en dan vooral niet-begeleide minderjarigen, maar ook zwangere vrouwen, moeders met jonge kinderen, alleenstaande moeders, personen met een handicap en ouderen beschermd en geholpen moeten worden, afhankelijk van hun speciale noden." Vrouwen en kinderen maken immers steeds de meerderheid uit van de IDP's. (Mooney, 2003, p. 164)

De Guiding Principles brengen alle normen die specifiek van belang zijn voor IDP's samen in één document. Het zijn dertig principes, verdeeld over vijf hoofdstukken. Eerst komen er een aantal algemene principes aan bod, vervolgens principes die betrekking hebben op bescherming van displacement. Een derde hoofdstuk gaat over de bescherming tijdens displacement. Wat volgt zijn principes die betrekking hebben op humanitaire interventies en ten slotte is er een hoofdstuk over terugkeer, hervestiging en herintegratie. (Banerjee, Sabyasachi Basu Ray Chaudhury, Samir Kumar Das, 2005, pp. 335-346; Mooney, 2000, p. 89-99; Mooney, 2003, p.163)

Het document is dan wel niet bindend, het is wel consistent met de mensenrechten en het humanitair recht, dat bindend is. Vaak citeert het zelfs de mensenrechten of het humanitair recht, om het daarna concreet op de situatie van IDP's toe te passen. Zo stelt bijvoorbeeld principe 14 dat elk individu het recht heeft om vrij te bewegen, en vrij zijn woonplaats te kiezen, waarna dit wordt geconcretiseerd tot het recht zich vrij in en uit (vluchtelingen)kampen te begeven. (Mooney, 2003, p. 163; Phuong, 2004, p. 249)

Het is niet zo dat elke vorm van displacement verboden is. Enkel de willekeurigheid ervan wordt aan de kaak gesteld. Principe 7 stelt dat eerst en vooral alle andere alternatieven uitgeput moeten zijn. In situaties van geweld kan tijdelijk displacement als de veiligheid van de bevolking in gevaar is of als er dwingende militaire redenen toe zijn. Dit zouden we beter kunnen omschrijven als evacuatie. Militaire redenen worden in de nauwe zin gezien, waardoor ze nooit een excuus kunnen zijn om de bevolking buitenspel te zetten. En dan nog moeten alle maatregelen genomen worden om het displacement zo beperkt mogelijk te houden. Wanneer displacement buiten de context van een geweldsituatie plaatsvindt, moet men zich houden aan een reeks procedures beschreven in principe 7. Zo ligt de nadruk op het informeren van de bevolking, voldoende hulp en begrip opbrengen en het volgen van wettelijk vastgelegde procedures. Dit is voornamelijk van toepassing op slachtoffers van ontwikkelingsprojecten. Overheden moeten in beide gevallen ook zorgen voor veilige accommodatie, voedsel- en gezondheidsvoorzieningen en voldoende hygiënische omstandigheden. Bovendien mogen familieleden niet gescheiden worden van elkaar. (Fisher, 2005, p. 322-323; Cohen & Deng, 1998, p. 308)

Eenmaal een persoon dan toch slachtoffer is geworden van displacement, kan hij een beroep doen op alle mensenrechten en alle rechten van het humanitaire recht van toepassing op burgers. Deze rechten houden o.a. het recht op leven, integriteit, waardigheid, non-discriminatie en vrijheid van beweging in. Hier specificeren de Guiding Principles algemene principes tot concreet toepasbare rechtsregels voor IDP's. Zo bepaalt principe 15 o.a. dat IDP's het recht hebben om veiligheid te zoeken in een ander deel van het land, om het land te verlaten en om asiel te zoeken in een ander land. Dit principe komt duidelijk voort uit het principe van vrijheid van beweging. (Fisher, 2005, p. 324; Cohen & Deng, 1998, p. 311)

Toegang tot humanitaire hulp is een heikel punt in vele crisissen wereldwijd. Daarom is het goed dat naast nationale overheden ook humanitaire organisaties aangesproken worden door de Guiding Principles. Principes 24 tot 27 bepalen enkele rechten en plichten voor humanitaire organisaties, hoewel nogmaals benadrukt wordt dat humanitaire hulp in de eerste plaats van de overheid zou moeten komen. Er wordt ook benadrukt dat een aanbod tot humanitaire hulp niet gezien mag worden als een vijandige handeling, of als een manier om tussen te komen in de interne aangelegenheden van een staat. Overheden zouden bijgevolg nooit humanitaire hulp aan IDP's mogen weigeren of verhinderen. Humanitaire organisaties, en dus ook hun materiaal, personeel en voorzieningen, mogen nooit worden aangevallen of afgeleid. Humanitaire organisaties van hun kant mogen nooit discriminerend zijn en moeten werken op basis van de principes van menselijkheid en onpartijdigheid. Ze moeten niet alleen aandacht besteden aan hulp voor IDP's maar ook aan hun veiligheid. (Fisher, 2005, p. 325, Cohen & Deng, 1998, p. 314-315)

In het laatste hoofdstuk van de Guiding Principles worden terugkeer, hervestiging en herintegratie besproken. De bevoegde autoriteiten hebben de verantwoordelijkheid hiervoor. Natuurlijk moet elke vorm van terugkeer vrijwillig zijn, en steeds veilig en waardig verlopen voor de betrokkenen. Slachtoffers van displacement hebben immers het recht terug te keren naar huis. Principe 28 nuanceert dit echter door te stellen dat dat enkel op vrijwillige basis kan. Overheden en rebelligroepen hebben de terugkeer van IDP's namelijk al vaak misbruikt als politiek wapen.

Principe 29 gaat verder en bepaalt dat overheden al het mogelijke moeten doen om IDP's te helpen hun eigendommen terug te krijgen, en waar dit niet mogelijk is compensatie te voorzien. Dat is niet altijd gemakkelijk, zeker niet als de eigendommen na het vertrek van de IDP's door anderen zijn ingenomen. Nationale wetten zijn hier niet goed op voorbereid, maar het internationale recht blijft hierin evolueren. (Fisher, 2005, p. 325-326, Cohen & Deng, 1998, p. 315-316)

Voor het ontstaan van de Guiding Principles sprak men van een "protection gap". Een reden hiervoor is dat niet iedereen voldoende begreep wat bescherming betekent. Sommige overheden weigerden bescherming aan IDP's door een andere definitie te hanteren, waardoor enkel slachtoffers van opstanden erkend werden. Zo konden mensen die vluchtten voor gewapende staatstroepen geen kant

uit. Internationale agentschappen beperkten hun werk vaak tot het redden van levens in noodsituaties. Doordat er nu een eenduidig document is, hoeft er geen onduidelijkheid meer te bestaan over wie in aanmerking komt en waar die recht op heeft. (Kälin, 2005, p. 8) Maar wat is nu precies de status van dit document? Het is niet onderhandeld of geratificeerd door staten. Men zou zich kunnen afvragen of het dan wel legitiem is. Het is deel van een groeiend aantal “soft law”-instrumenten die normen in het gebied van de mensenrechten, maar ook in het milieurecht, het financiële- en het arbeidsrecht karakteriseren. Soft law instrumenten hebben gewoonlijk een normatief karakter. Ze zijn niet strikt bindend, maar opereren in de grijze zone tussen recht en politiek. We kennen ze onder de vorm van verdragen, niet-bindende of vrijwillige resoluties en gedragscodes van internationale en regionale organisaties. Na verloop van tijd kunnen elementen uit deze soft law instrumenten opgaan in het gewoonterecht, hetgeen wel bindend is. Vaak worden principes van soft law overgenomen door overheden in hun nationale wetten, zoals bijvoorbeeld gebeurd is met de Principes van Parijs<sup>5</sup>. Dit gebeurt omdat die vaak zijn opgesteld door experts, waardoor er goed over nagedacht is. Maar er zijn ook fundamenteel bindende elementen te vinden in de Guiding Principles. Dat komt omdat ze gebaseerd zijn op mensenrechten, humanitair recht of vluchtelingenrecht, wat ondergebracht wordt onder de “hard law”. (Fisher, 2005, p. 326-327)

Los van het feit of de Guiding Principles nu bindend zijn of niet, kunnen we besluiten dat ze een grote en groeiende wereldwijde consensus vertegenwoordigen over hoe IDP's behandeld moeten worden. Ze waren nooit bedoeld om revolutionair te zijn. Het onderliggende idee dat staten verantwoordelijk zijn om hun bevolking hulp en veiligheid te bieden is niet nieuw. Het komt terug in het charter van de VN, de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en andere fundamentele documenten i.v.m. mensenrechten. Het enige wat echt nieuw is in de Guiding Principles is het feit dat het document enkel en alleen op IDP's toegespitst is. Overheden kunnen hiermee aan de slag om hun beleid t.o.v. deze groep uit te stippelen. (Fisher, 2005, p. 328-329)

Het is ondertussen iets meer dan tien jaar geleden dat de Guiding Principles werden opgesteld. In die tien jaar is er heel wat veranderd. De Guiding Principles zijn een aanvaarde internationale standaard geworden voor wat betreft IDP's. Dit gebeurde toen in 2005 het “World Summit Outcome” document goedgekeurd werd door 190 landen. Dit document was de uitkomst van een bijeenkomst van wereldleiders die een akkoord sloten over hoe ze de globale uitdagingen zouden aanpakken. Hierin werden de Guiding Principles expliciet als een belangrijk internationaal kader voor de bescherming van IDP's erkend. Een groeiend aantal staten heeft de principes reeds in hun wetgeving geïncorporeerd. De principes zijn een maatstaf voor het werken met IDP's geworden voor actoren in het veld van de humanitaire- en de mensenrechten. Bovenal hebben ze de IDP's zelf bewust laten worden van hun rechten. (Holmes, 2008, p. 3; Cohen & Deng, 2008, p. 5) Een voorbeeld van een

---

<sup>5</sup> Voluit “Principles Relating to the Status and Functioning of National Institutions for Promotion of Human Rights”

incorporatie van de Guiding Principles vinden we bij het Joegoslaviëtribunaal. Daar heeft men bepaald dat displacement een misdrijf is, strafbaar onder het internationaal gewoonterecht. Bovendien werd de term “gedwongen migratie” verder gedefinieerd om duidelijk te maken dat het niet enkel over fysieke dwang gaat maar ook over alle andere mogelijke situaties waarbij een vrije keuze niet mogelijk is. (Droege, 2008, p. 8)

Er is echter nog een lange weg te gaan, want de meeste staten die effectief te maken hebben met IDP's hebben hun wetgeving nog niet aangepast, veel IDP's zijn zich niet bewust van hun rechten,... Daarom besloot het Brookings-Bern project samen met de Noorse Minister van Buitenlandse Zaken in oktober 2008 een conferentie te houden over tien jaar de Guiding Principles. (Holmes, 2008, p. 3; Cohen & Deng, 2008, p. 5) De algemene indruk op de conferentie was dat er, ondanks de vooruitgang van de voorbije tien jaar, meer politieke en financiële toewijding nodig was om de volledige bescherming van IDP's te garanderen. Staten worden aangemoedigd hun beleid zo aan te passen dat voorzorgsmaatregelen worden genomen om displacement te voorkomen, voorbereidingen voor crisissituaties bij het ontstaan van displacement worden getroffen en duurzame oplossingskaders ontworpen worden. Er is een dringende nood aan samenwerking tussen humanitaire- en ontwikkelingsactoren, overheden en financiële instituties om tot een duurzame oplossing te komen. Deze samenwerking is ook nodig om de problemen die voortkomen uit de complexiteit van het groeiende aantal displacement-situaties te overzien, alsook om te zorgen dat de standaarden die in de Guiding Principles vooropgesteld worden gehaald worden. (“Achievements, Challenges and Recommendations”, 2008, p. 6) De conferentie haalde echter ook de pluspunten van de Guiding Principles aan. Zo werd dit document operationeel waardevol bevonden voor actoren die instaan voor de bescherming van en hulp aan IDP's. Het biedt ook een basisreferentie om humanitaire en beschermingsstandaarden op te baseren. Het document bleek ook een goed kader voor risicovermindering bij rampen, het intomen van displacement en het stoppen van displacement na rampen. Waar displacement veroorzaakt is door een ramp wordt de nood aan bescherming immers vaak over het hoofd gezien. Landen die meer vatbaar zijn voor rampen zouden de Guiding Principles moeten gebruiken om betere samenwerking te creëren tussen hulpverleners, het maatschappelijke middenveld en de overheid, om zo rampen preventief te behandelen. (ibidem)

De conferentie besprak ook een aantal uitdagingen waarvoor men staat. Zo blijft het aantal IDP's stijgen. Dit komt voornamelijk door het groeiende aantal IDP's die vluchten voor rampen veroorzaakt door de klimaatveranderingen en omdat veel displacement-situaties langdurig blijken te zijn. Dat laatste is een gevolg van onopgeloste conflicten en een gebrek aan politieke wil van nationale overheden, alsook van een tekort aan steun van internationale actoren. In veel landen is er een groot verschil tussen het officiële beleid en de realiteit, vooral dan op het vlak van duurzame oplossingen. Een van de grootste uitdagingen is het feit dat de meerderheid van de landen die effectief met IDP's geconfronteerd worden nog steeds geen verantwoordelijkheid nemen, of willen nemen, voor de bescherming van deze groep. Bovendien stelde men dat het huidige wettelijke en normatieve kader

opnieuw bekeken diende te worden gezien de IDP's ten gevolge van klimaatveranderingen een nieuwe categorie vormen, die in de laatste jaren is ontstaan. Zij vluchten voor rampen ontstaan door de klimaatveranderingen, of voor de aftakeling van het milieu in hun regio. Een andere evolutie is de urbanisatie van IDP's. Zij komen immers vaak terecht in verstedelijkt gebied alwaar ze met andere behoeften in aanraking komen dan personen in rurale gebieden. Na verloop van tijd kunnen zij ook niet meer terugkeren naar het leven van de landbouw. Tenslotte is er een probleem bij het nemen van het leiderschap in situaties waar displacement veroorzaakt wordt door rampen omdat de verantwoordelijkheid voor internationale coördinatie verdeeld is over UNHCR, UNICEF en OHCHR<sup>6</sup>. Alle drie de organisaties vrezen voor hun mogelijkheden om deze bijkomende verantwoordelijkheid op zich te nemen. ("Achievements, Challenges and Recommendations", 2008, p. 6-7) Dit probleem komt voort uit de cluster-benadering die het Inter-Agency Standing Committee<sup>7</sup> (IASC) opstelde in december 2005. Dit mechanisme zou de hiaten in het humanitaire antwoord op IDP's en vluchtelingen moeten dichten. Het deelt alle mogelijke hulp en bescherming op in clusters, zoals logistiek, gezondheid, voeding, bescherming,... en stelt dan één organisatie verantwoordelijk voor de "First port of call" en de "provider of last resort" van die bepaalde cluster. Deze organisatie moet natuurlijk niet al het werk in die cluster op zich nemen, maar moet er wel op toezien dat andere actoren hun uiterste best doen, en dat additionele fondsen gezocht worden, ze zijn dus eindverantwoordelijke. Pilotprojecten van deze hervorming werden in 2006 opgestart in Congo, Oeganda en Liberia en zou ook gebruikt worden in elke nieuwe noodsituatie die dat jaar ontstond. Deze nieuwe manier van werken zou ervoor moeten zorgen dat men echt kan rekenen op een organisatie en dat de gang van zaken aan voorspelbaarheid inwint. Voor de cluster bescherming zijn er echter meerdere verantwoordelijken. Als een conflict de oorzaak is van het displacement is UNHCR verantwoordelijk, als een natuurlijke ramp de oorzaak is wordt de verantwoordelijkheid gedeeld door UNHCR, UNICEF en OHCHR. (Morris, 2006, p. 54) Hoewel het systeem enkele ernstige tekortkomingen vertoont, blijkt het goed te werken in het veld. Enkele van de gebreken zijn de snelheid waarmee het in gebruik werd genomen, waardoor NGO's niet duidelijk wisten wat nu precies van hen verwacht werd. De clusters zijn gericht op de VN en houden geen rekening met de interne structuur van NGO's en er bestaat geen cluster voor onderwijs. Deze methode zal ook meer fondsen vergen voor UNHCR, als deze organisatie aan al haar verantwoordelijkheden wil blijven voldoen. (Morris, 2006, pp. 54-55)

Besluitend kunnen we stellen dat de Guiding Principles een enorme vooruitgang zijn gebleken voor het lot van IDP's. Helaas is er geen reden om op de lauweren te rusten. De meeste vormen van displacement zouden vermeden kunnen worden als het internationale recht correct nageleefd werd. Zij

---

<sup>6</sup> Voluit Office of the UN High Commissioner for Human Rights

<sup>7</sup> Dit is een orgaan dat acht VN-agentschappen samenbrengt met het ICRC, drie NGO-syndicaten, de Wereldbank en de Internationale Organisatie voor Migratie. (Morris, 2006, p. 54)

die gedwongen werden te vluchten zouden het beter hebben als ze als burgers erkend zouden worden. Helaas is in dit opzicht weinig verbeterd. Humanitaire hulp kan hier de pijn verzachten, maar het is aan de partijen in het conflict om burgers te respecteren en te beschermen. (Droege, 2008, p. 9)

### 3.1.2. Actoren

#### *UNHCR*

Het zijn niet alleen de staten die belangrijke actoren zijn op het internationale vlak. Ook internationale organisaties spelen een belangrijke rol. Een van de belangrijkste actoren op het vlak van bescherming van IDP's is het Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen, of korter UNHCR. Het is een orgaan van de VN en werd opgericht in 1951, oorspronkelijk enkel op vluchtelingen gericht. Door de hervormingen<sup>8</sup> van 2005 kreeg het een veel grotere bevoegdheid en stond het nu ook officieel in voor IDP's. Sinds 2005 is UNHCR immers verantwoordelijk voor de cluster "Bescherming". UNHCR is eindverantwoordelijk voor alle IDP's ten gevolge van conflict. Als de oorzaak een natuurlijke ramp is deelt zij deze bevoegdheid met UNICEF en OHCHR. Bovendien is UNHCR ook verantwoordelijk voor coördinatie en management in de kampen waar IDP's die conflict ontvluchten terechtkomen. António Guterres, de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen, neemt deze bevoegdheid zeer ter harte, zeker omdat elke evaluatie van de VN, of van een ander orgaan, bescherming als het grootste hiaat ziet in de internationale respons op displacement. Deze bevoegdheid werd aan UNHCR toegewezen als gevolg van hun jarenlange ervaring met ontwortelde bevolkingen en hun veelomvattend mandaat dat zowel op hulp als op bescherming focust. Roberta Cohen stelt dat UNHCR, nu ze zo'n grote rol speelt, duidelijk de omvang van haar activiteiten zal moeten definiëren. Omdat meer dan 40 landen getroffen worden door displacement zal UNHCR moeten kiezen waar het ingrijpt. Wat zeker is, is dat het haar aanwezigheid in Afrika zal moeten uitbreiden. Daar zijn 12 à 13 miljoen IDP's, terwijl UNHCR zich momenteel slechts met 1,1 miljoen daarvan bezighoudt. Omdat hun taak naast bescherming, ook voedselhulp, medische hulp en herstel met zich meebrengt zal het hiervoor ook moeten samenwerken met andere organisaties. Ze zullen ook meer aandacht moeten geven aan terugkeer, dat kan een belangrijke schakel zijn voor de veiligheid in de regio. IDP's hebben ook na hun terugkeer nog nood aan bescherming. Bovendien kunnen terugkerende vluchtelingen ook slachtoffer worden van displacement als ze onvoldoende geholpen worden om veilig te herintegreren. (Cohen, 2005, p. 9-10; Morris, 2006, p. 54) Het management in kampen is een andere bevoegdheid van UNHCR. Hierbij komt het erop aan de bescherming op te schroeven, door misbruik, verkrachting en aanvallen in de overvolle kampen te verhinderen. Zo is het in Noord Oeganda, waar UNHCR niet actief is, normaal dat kinderen gerekruteerd worden uit de kampen. De frequentie HIV-besmettingen

---

<sup>8</sup> Het clustermechanisme, ingevoerd door het IASC, zie supra.

ligt er bij IDP's zes maal hoger dan bij de rest van de bevolking. Maar ook IDP's die niet in kampen leven moeten geholpen worden. Zo moet UNHCR instaan voor het voorzien van onderdak in noodsituaties. UNHCR zal ook moeten opletten dat haar activiteiten voor de bescherming van IDP's in geen geval haar bescherming aan vluchtelingen ondermijnen. De organisatie heeft herhaaldelijk gesteld dat de bescherming voor IDP's nooit ten koste mag gaan van haar basisdoel om asiel te zoeken voor vluchtelingen. Desondanks zal UNHCR zich vroeg of laat in een positie bevinden waar de twee botsen, en ze een keuze zal moeten maken tussen het beschermen van mensen in eigen land, of het verdedigen van het recht op een schuilplaats in het buitenland. (Cohen, 2005, p. 10)

Na veel jaren van ontkenning heeft de VN eindelijk de nood aan een efficiëntere institutionele oplossing voor de bescherming van IDP's ingezien. Doordat ze deze verantwoordelijkheid aan UNHCR geven, bieden ze een kans voor meer voorspelbaarheid en helderheid in een domein dat gewoonlijk als een van de grootste hiaten in het antwoord op IDP's omschreven wordt. (Cohen, 2005, p. 11)

### *ICRC*

De bescherming van IDP's is een van de primaire doelen van het International Committee of the Red Cross. De intentie van deze organisatie is immers de verbetering van het lot van alle oorlogsslachtoffers en ze bekijkt deze dan liever ook als een geheel, en niet per sector. In de conventie van Genève en haar aanvullende protocollen is het hoofddoel van het ICRC opgenomen: *“To protect the lives and dignity of victims of war and internal violence and to provide them with assistance”* en *“to prevent human suffering by promoting and strengthening humanitarian law and universal humanitarian principles”*. (Aeschlimann, 2005, p. 25) IDP's vallen onder deze definitie en hebben dus recht op hulp en bescherming van het ICRC. Doordat IDP's vaak kwetsbaarder zijn en ernstigere noden hebben zijn ze vaker het onderwerp van ICRC-hulp dan de “gewone” bevolking. Dit is in overeenstemming met het principe van onpartijdigheid dat bepaalt dat het ICRC zich moet laten leiden op basis van de grootste nood en kwetsbaarheid. De interventies worden gekenmerkt door flexibiliteit en begaanheid met de inspanningen van andere organisaties. In sommige situaties kan dit ertoe leiden dat het ICRC zich meer focust op de bevolking die achterblijft in verafgelegen regio's terwijl andere organisaties zich meer concentreren op de IDP's in de kampen. Dit is bijvoorbeeld het geval in Darfur, waar een heel grote interventiemacht en een snel groeiend aantal agentschappen en NGOs aan de slag zijn in kampen. Zij hebben de situatie niet alleen gestabiliseerd maar hebben in zekere zin ook de levensomstandigheden van IDP's verbeterd t.o.v. hun situatie voor hun vlucht. De groeiende humanitaire hulp is hierdoor beginnen werken als een pull-factor, of toch alleszins als een reden om niet terug te willen keren. Daarom is het ICRC beginnen focussen op de rurale bevolking die niet gevlucht is, en op IDP's die naar andere dorpen, i.p.v. naar kampen, zijn gevlucht. Het ICRC handelt vanuit een holistische benadering. Hulp en bescherming zijn twee nauw met elkaar samenhangende concepten en worden daarom simultaan voorzien. Het ICRC is van mening dat noden niet in



categorieën en sectoren ingedeeld kunnen worden. Het is echter belangrijk niet te vergeten dat bescherming nooit efficiënt kan zijn zonder de overeenkomstige politieke wil van de betrokken overheid, alle partijen in het conflict, en vaak ook de internationale gemeenschap. Humanitaire interventies met als doel de machthebbers hun verantwoordelijkheden op te laten nemen, kunnen nooit een substituut zijn voor politieke actie. De determinerende factor voor het succes van een operatie is het bestaan van een omgeving die positief staat tegenover de inspanningen tot bescherming, ontstaan door de verenigde inspanningen van vastberadenheid van alle betrokken actoren. (ibidem) De voornaamste manier van bescherming bieden is voor het ICRC via een vertrouwelijk bilateraal onderhoud met de autoriteiten of andere partijen in het conflict. Als dit niet werkt gaat men over tot discrete interventies naar derde partijen toe. Andere mogelijke acties zijn het bieden van advies over het verbeteren van nationale wetten, verspreiden van kennis over het humanitaire recht, het registreren van IDP's, het opsporen van vermisten, soms het evacueren van mensen, het uitvoeren van hulpprogramma's om blootstelling aan risico's te verminderen en contacten leggen met en tussen de partijen in het conflict om hen bewust te maken van het humanitaire recht. Al deze acties zijn gebaseerd op wetten. Het ICRC kiest er wel voor zich voornamelijk op bindende wetten (de "hard law") te baseren, en zich pas daarna op de "soft law", waaronder de Guiding Principles, te beroepen. Ze zijn namelijk bezorgd dat het exclusieve gebruik van niet-bindende rechtsmiddelen die specifiek voor IDP's zijn ontwikkeld de beschermingsopties uiteindelijk zou verkleinen voor de gehele bevolking. (Aeschlimann, 2005, p. 26)

Het ICRC is van mening dat de definitie van een IDP zoals opgenomen in de Guiding Principles te ruim is. Zij stellen dat de oorzaak van displacement de noden van de IDP's bepaalt, en die dus verschillend zijn naargelang deze oorzaak. Ze vragen ook aandacht voor het probleem dat kan ontstaan als de focus op bescherming van IDP's een verwaarlozing van de andere bevolkingsgroepen zou betekenen. Dit zou vijandigheden uitlokken die niemand ten goede komen. (ibidem)

#### *NSA's*

Niet-statelijke actoren of NSA's zijn gewapende groepen die buiten de controle van een staat opereren om een (quasi-) politiek doel te realiseren. Dit zijn gewapende groeperingen, rebellengroepen, vrijheidstrijders, en niet-erkende overheden. Maar geen criminele organisaties, ondanks het feit dat hun acties vaak niet veel verschillen (Zeender, 2005, p. 22) NSA's staan erom bekend een gebrek aan respect voor het internationaal recht te vertonen. IDP's worden ook door hen vaak gezien als collaborateurs en worden vaak aangevallen voor hun al dan niet vermeende sympathieën met de vijand. De aanwezigheid van NSA's in IDP-kampen maakt het onderscheid tussen deelnemers in het conflict en gewone burgers vaak onduidelijk. Door hun aanwezigheid wordt de levering van humanitaire hulpgoederen geregeld verhinderd. De Guiding Principles die niet alleen aan staten maar ook aan NSA's zijn gericht vormen de basis die gebruikt kan worden om NSA's aan hun verplichtingen tegenover de burgerbevolking te herinneren.

Heel wat actoren werken al samen met NSA's. Het ICRC promoot mensenrechten via workshops en de VN heeft met NSA's onderhandeld om toegang tot kwetsbare groepen te verzekeren. Het overtuigen van NSA's om IDP's te beschermen is een enorme uitdaging die het ICRC, de VN, enkele regionale organisaties en NGO's al zijn aangegaan. Vooral waar NSA's de controle over een bepaald gebied uitoefenen en internationale erkenning zoeken kan vooruitgang worden geboekt. Het spreekt voor zich dat NSA's een actor zijn waar rekening mee moet worden gehouden als men tot duurzame oplossingen wil komen. (Zeender, 2005, p. 22-23)

### 3.1.3. Responsibility to Protect

Een interessant spanningsveld dat eerder al aan bod kwam is dat tussen soevereiniteit en verantwoordelijkheid. Kan de internationale gemeenschap ingrijpen als een land haar burgers blootstelt aan massale wreedheden? Roberta Cohen stelt dat soevereiniteit een vorm is van verantwoordelijkheid t.o.v. de burgers. Ze omvat een verantwoordelijkheid ten opzichte van zowel de nationale grondwet als de internationale gemeenschap. Overheden hebben de hoofdverantwoordelijkheid om te voorzien in de levensnoodzakelijke hulp en bescherming van hun bevolking, al dan niet displaced. Als ze hier niet in slagen worden ze verwacht buitenlandse hulp te vragen en te aanvaarden. Indien ze dit niet doen, en dus mensenlevens riskeren heeft de internationale gemeenschap het recht, zelfs de verantwoordelijkheid om in te grijpen en haar belangen op te dringen. Dat kan op verschillende manieren: eerst en vooral via preventie, d.m.v. maatregelen die bedoeld zijn om de capaciteiten van de staat te vergroten, om misnoegdheid te voorkomen en de naleving van wetten te verzekeren. Als dat echter niet volstaat kan de internationale gemeenschap via diplomatieke dialoog, onderhandelingen om toch hulp toe te laten, politieke druk, het heffen van sancties en uitzonderlijk ook militaire interventie alsnog haar doel bereiken. Ook de heropbouw achteraf behoort tot de mogelijkheden. (Cohen, 2006, pp. 90-91; International Crisis Group, 2009; Mooney, 2008, p. 12) Dit mechanisme is bekend onder de naam Responsibility to Protect (R2P). Het is ontstaan in de jaren '90 als gevolg van de crisissen in Kosovo, waar er een interventie van de internationale gemeenschap plaatsvond, maar ook die in Rwanda, waar er geen interventie was. Overheden in burgeroorlog zijn immers bang dat de humanitaire hulp hun vijanden zou versterken en hun eigen autoriteit zou ondermijnen, zeker in de regio's waar rebellen opereren. Ze gebruiken hun soevereiniteit als een excuus om humanitaire hulp te weigeren. Er ontstond een discussie over "het recht op humanitaire interventie" tussen de voorstanders hiervan en zij die vasthielden aan het principe van staatssoevereiniteit zoals vastgelegd in het VN-charter. Responsibility to Protect moest een brug slaan tussen deze twee visies en vermijden dat er ooit nog zoiets als de Holocaust of de Rwandese genocide kon bestaan. (International Crisis Group, 2009; Cohen, 2006, p. 91; International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2005) Op de VN-top in september 2005 werd het

principe als volgt unaniem goedgekeurd door de staats-en regeringsleiders: *“If national authorities are unable or unwilling to protect their citizens, then the responsibility shifts to the international community to use diplomatic, humanitarian and other methods to help protect the human rights and well-being of civilian populations.”* (Cohen, 2006, p. 91) De Veiligheidsraad keurde het algemene principe ook goed in resolutie 1674. Dit betekent natuurlijk niet dat staten niet langer verantwoordelijk zijn voor hun bevolking. Ze zijn verantwoordelijk om hun burgers te beschermen en om andere staten te helpen hun capaciteit hiertoe te vergroten. Voor internationale organisaties, zoals de VN betekent R2P de verantwoordelijkheid om te waarschuwen, effectieve preventiestrategieën te voorzien, en waar nodig effectief te mobiliseren. Voor het maatschappelijke middenveld en individuen betekent R2P de verantwoordelijkheid om de aandacht van beleidsmakers te zoeken voor hetgeen gedaan moet worden. (International Crisis Group, 2009; Mooney, 2008, p.12) Het blijft een uitdaging om bij elke nieuwe dreiging van een situatie van massale wrede daden dit principe dat mooi is op papier ook werkelijk uit te voeren. Zo heeft het antwoord van de internationale gemeenschap op de crisis in Darfur getoond dat het principe ook kan falen. (International Crisis Group, 2004, p. 6)

Het concept van soevereiniteit als verantwoordelijkheid, dat centraal staat in het principe van R2P is niet nieuw. Roberta Cohen kwam voor het eerst met dit idee op de proppen een tiental jaar voor het ontstaan van R2P, in de eerste dagen van de bescherming van IDP's. Het idee komt terug in het werk van Deng, zoals volgende quote aangeeft: *“No Government can legitimately invoke sovereignty for the deliberate purpose of starving its population to death or otherwise denying them access to protection and resources vital to their survival and well-being.[...] If a government is incapable of providing protection and assistance then the international community should act, either on the invitation of the host country or with international consensus, to fill the vacuum.”*(Mooney, 2008, p. 12; Cohen & Deng, 1998, p. 275) Het wekt dan ook geen verbazing dat het idee ook opgenomen is in de Guiding Principles. Zo bepaalt principe 3 dat nationale overheden het hoofddoel en de verantwoordelijkheid hebben om bescherming en humanitaire hulp te bieden aan IDP's die zich binnen het grondgebied bevinden. (ibidem; Mooney, 2000, p. 90) Principe 25 concretiseert R2P voor de toepassing op IDP's: Staten moeten internationale hulp aanvaarden als ze de hulp die IDP's vereisen niet kunnen of willen bieden. De vier scenario's die R2P in gang zouden zetten (genocide, etnische zuivering, oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid), worden allemaal expliciet verboden door de Guiding Principles. De principes zijn echter ruimer dan R2P. De oorzaken van displacement zijn duidelijk en ruim, terwijl er onenigheid is over het al dan niet toepasbaar zijn van R2P op slachtoffers van natuurrampen. Dat is gebleken in de nasleep van de cycloon Nargis in Birma. Bovendien definiëren de Guiding Principles het concept bescherming veel ruimer, en niet alleen in de fysieke zin, zoals R2P dat doet. Het grootste verschil tussen de principes en R2P is hun bestaansreden. Terwijl de Guiding Principles ontwikkeld werden om een kader te creëren m.b.t. de rechten van IDP's en de verantwoordelijkheden van staten en andere actoren tegenover hen, is R2P ontstaan om de politieke

impasse te doorbreken m.b.t. wanneer, hoe en onder wiens autoriteit internationale interventie zou kunnen plaatsvinden. De praktische implicaties van R2P moeten echter nog steeds ontwikkeld worden en blijven controversieel. De VN-lidstaten ondersteunen het doel van R2P wel, maar zijn het niet eens over hoe ze dit zouden willen bereiken. (Mooney, 2008, pp. 12-13) In de Veiligheidsraad heerst een groot verschil tussen de Westerse staten aan de ene kant en China en Rusland aan de andere kant. Deze laatste zijn van mening dat R2P een dekmantel is, of kan zijn, voor de tussenkomst van sterke staten in de zaken van zwakkere staten en blijven daarom soevereiniteit verkiezen boven R2P. (Shukla, 2008, p. 8; Cohen, 2006, p. 91)

### 3.2. Regionaal

Het regionale besluitvormingsniveau heeft zo zijn voordelen. Zo is de prijs die men betaalt voor het bereiken van consensus veel kleiner dan op het internationale niveau. Doordat een regio gewoonlijk meer gelijkgestemde geesten bijeen brengt, en minder compromissen moet sluiten, kunnen er meer vergaande en meer concrete beslissingen genomen worden. Bovendien kan er sterker gecontroleerd worden en hopelijk leidt het opereren op dit niveau ook tot het beter naleven van wetten door staten. Nochtans is de link tussen regionalisatie en vooruitgang niet evident. Regionale groepen kunnen ook internationale normen ondermijnen. Dit was bijvoorbeeld het geval met de asiel- en migratiepolitiek van de EU. Een ander risico van regionalisatie is de fragmentatie van het internationale recht, wat zou kunnen resulteren in talloze losse en zelfs tegenstrijdige rechtssystemen. (Noll, 2003, p. 296) Zolang men zich echter baseert op dezelfde internationale documenten is er daar natuurlijk geen gevaar toe. Zo hebben de Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS) en de Raad van Europa het opnemen van de Guiding Principles in de nationale wetgeving aanbevolen aan hun lidstaten. Ook de Economic Community of West African States (ECOWAS), de Inter-Governmental Authority on Development (IGAD), de OVSE en het Europees Parlement hebben de Guiding Principles verwelkomd in resoluties en verklaringen. In Afrika wordt het goede voorbeeld gegeven door het Great Lakes Protocol on the Protection and Assistance to Internally Displaced Persons. Dit document bevat een verplichting aan de ondertekenaars om de Guiding Principles op te nemen in de nationale wetten. (“Achievements, Challenges and Recommendations”, 2008, p. 6) Elf landen, waaronder Soedan, Rwanda, Burundi, Kenia, Tanzania, Uganda en de DRC hebben het protocol ondertekend. Dit betekent dat de “soft law” van de Guiding Principles in die landen voortaan geldt als bindende rechtsregels. (Lomo, 2006, p. 23; Jaksa & Smith, 2008, p. 19; Fisher, 2005, p. 328)

### 3.3. Nationaal

Een nationaal antwoord op displacement moet per definitie alle situaties en alle groepen van IDP's bevatten zonder discriminatie. Dit betekent dat de nationale verantwoordelijkheid ten opzichte van displacement holistisch moet zijn in verschillende opzichten. Ten eerste moeten alle mogelijke oorzaken van displacement opgenomen worden, zoals de definitie van een IDP het aangeeft. Ten tweede moeten alle groepen zonder uitzondering beschermd worden. Dit is belangrijk omdat groepen die extra kwetsbaar zijn, zoals ouderen, niet-begeleide minderjarigen of gehandicapten niet over het hoofd gezien zouden worden. Maar ook etnische minderheden, inheemse bevolkingsgroepen en plattelandsarmen zijn groepen die in verhouding vaker het slachtoffer worden van displacement en dus zeker niet vergeten mogen worden. Het principe van non-discriminatie is hier dus heel belangrijk. Ten derde moeten alle noden en behoeften behandeld worden. Basisbehoeften als water, voedsel, medische hulp en onderdak zijn vanzelfsprekend, maar men mag ook niet vergeten te voorzien in bescherming, zowel fysiek als in de zin van het verlenen van politieke en burgerrechten. Ten vierde moet de aandacht gevestigd worden op bescherming in alle fases van displacement. Men moet zowel in preventie als in hulp en bescherming tijdens displacement als in het voorzien van duurzame oplossingen investeren. Bovendien moet men, om de aanpak oprecht nationaal te kunnen noemen, het probleem van IDP's op alle overheidsniveaus aanpakken. De beslissingen die genomen worden door ambtenaren in de hoofdstad, moeten ook effectief opgevolgd worden door de lokale besturen. Ten slotte moeten alle getroffen gebieden aangepakt worden, in samenspraak met de niet-statelijke actoren, zoals NGO's. (The Brookings institution & University of Bern, 2005, pp. 9-11)

Overheden, waaronder die van Angola, Burundi, Colombia en Liberia hebben uitdrukkelijk verwezen naar de Guiding Principles in hun wetgeving en beleid omtrent IDP's. Het Colombiaans grondwettelijk hof gaat zelfs zo ver dat het in drie verschillende beslissingen bepaald heeft dat nationale overheden zich moeten houden aan de Guiding Principles omdat zij dit beschouwen als een gezaghebbende samenvatting van het internationale recht. (Fisher, 2005, p. 328; Ferris, 2008, p. 10) In Sri Lanka heeft het consortium van humanitaire organisaties een soort toolkit opgesteld om de Guiding Principles bereikbaar te maken. Ze gebruiken die ook om overheden en andere actoren op te leiden. (Fisher, 2005, p. 328) In Georgië trok een groep IDP's naar het Hooggerechtshof om discriminerende verkiezingswetten aan de kaak te stellen. Toen ze ongelijk kregen, trokken ze naar enkele NGO's om een gezamenlijke verdediging op te bouwen om de overheid te overtuigen de wetten in overeenstemming met de Guiding Principles te brengen. In de Verenigde Staten gebruiken mensenrechtenorganisaties de principes om de aandacht te vestigen op de tekortkomingen van de overheid t.o.v. de slachtoffers van orkaan Katrina. Er zijn echter slechts twintig landen wereldwijd die wetten m.b.t. IDP's hebben ontwikkeld, en vaak volgen die de tekst van de Guiding Principles niet eens. Van een overweldigend succes kunnen we dus voorlopig niet spreken. (Ferris, 2008, p. 10)

## 4. Oplossingen

Bovenstaande analyse heeft wellicht al duidelijk gemaakt dat er geen hapklare oplossing is voor het probleem van de IDP's. Dit wil niet zeggen dat we het probleem niet kunnen inperken, en waar het zich voordoet de omstandigheden verzachten voor de slachtoffers. De internationale gemeenschap, de nationale overheden, en andere actoren staan hier voor een aantal uitdagingen. De verschillende mogelijkheden worden hier besproken.

Een van de uitdagingen waar de internationale gemeenschap, de nationale overheden, en de NGO's voor staan is IDP's bewust maken van hun rechten, en hen in te laten zien dat de Guiding Principles daartoe een nuttig instrument zijn. (Ferris, 2008, p. 11) De beste manier om te zorgen dat de principes verspreid worden is via integratie in de nationale wetgeving. Nationale overheden hebben bovendien niet enkel de verantwoordelijkheid om wettelijke kaders te creëren, ze moeten er ook op toezien dat deze correct geïmplementeerd worden. Om de twee verwante doelen in de strijd tegen displacement (preventie en het eindigen van displacement) te bereiken is het goed om partnerschappen aan te gaan. Dit kan zowel tussen staten als tussen staten en actoren uit het maatschappelijke middenveld, of internationale hulporganisaties. Er moet meer aandacht geschonken worden aan het voorkomen van displacement, dit kan door het risico op rampen te verkleinen, voorbereidingen voor noodsituaties te treffen, en via het voorkomen van conflicten. Parallel hieraan moeten er voldoende inspanningen geleverd worden om bestaand displacement te beëindigen. Op beide gebieden moeten hulpverleners bijgestaan worden door politieke toegewijde van alle invloedrijke actoren, en voorzien worden van de nodige (financiële) bronnen. Niet lang nadat displacement ontstaan is moet men duurzame oplossingen beginnen te plannen. Bovendien moet men ook al gauw de overgang tussen noodhulp en ontwikkelingshulp vergemakkelijken. Een andere belangrijke stap is politieke dialoog. Vredesonderhandelingen moeten garanderen dat IDP's niet vergeten worden en dat alle problemen die hen te beurt zouden vallen behandeld worden. De ervaring leert dat een dialoog vanaf het begin nodig is om tot duurzame oplossingen te komen. Het is ook belangrijk dat IDP's kunnen deelnemen in politieke processen, onder meer in beslissingen die hun leven tijdens displacement kunnen beïnvloeden, en in het ontwikkelen en implementeren van oplossingen die hun displacement tot een einde te brengen. (“Achievements, Challenges and Recommendations”, 2008, p. 7)

Het belang van wapenverdragen mag zeker niet onderschat worden. Landmijnen vormen een groot obstakel voor veilige terugkeer, omdat ze een directe bedreiging zijn voor mensenlevens, infrastructuur en landbouwactiviteiten. Bovendien vormen ze een extra hindernis voor de reeds verzwakte medische diensten. Daarom was het verbannen van antipersoonsmijnen van de Ottawa conventie zeker een stap in de goede richting. Ook het verplichten van het opruimen van resterende

explosieven in het vijfde protocol van de Conventie voor “Certain Conventional Weapons” en de recentere Conventie tegen clustermunitie maken de terugkeer naar voormalige oorlogsgebieden eenvoudiger voor hen die hun leven daar weer proberen op te bouwen. (Droege, 2008, p. 9)

De grootste uitdaging waar de internationale gemeenschap mee te maken heeft, blijft echter de naleving van de wet garanderen. Het heeft immers geen zin om wetten te ontwikkelen als deze niet gerespecteerd worden. Deng zei het al in 1998: “*The implementation of existing standards is more urgent than legal reform.*” (Droege, 2008, p. 9) Als alle bestaande wetten naar behoren nageleefd zouden worden, zouden er ook heel wat minder IDP’s zijn natuurlijk. Veel situaties van displacement ontstaan doordat het humanitaire recht niet nageleefd wordt. Mensen moeten vluchten omdat de partijen in het gevecht burgers niet sparen, maar hun huizen en bezittingen aanvallen. (ibidem; Deng, 2006, p. 224)



## 5. Case study: de Karen in Birma<sup>9</sup>

### 5.1. Situatieschets<sup>10</sup>

Birma is een land in Zuidoost-Azië dat etnisch heel verscheiden is. Volgens Unicef zijn er ongeveer 130 verschillende etnische groepen, en dat in een bevolking van 50 miljoen. (Unicef, n.d.). De etnische minderheden maken ongeveer één derde van de bevolking uit. (Brees, 2004, p. 47) Steinberg stelt dat er in Zuidoost-Azië geen enkel land homogeen is qua etniciteit of taal. Dit is volgens hem een gevolg van de kolonisatie door het Westen. Zij hebben strak afgebakende grenzen gecreëerd, gebaseerd op politieke, en soms geografische omstandigheden, zonder etniciteit of andere vormen van zelf-identificatie in acht te nemen. Zo hebben ze staten gecreëerd, maar geen naties met een gedeeld solidariteitsgevoel. In Birma wordt dit zeer duidelijk geïllustreerd; elke leider die Birma gekend heeft probeerde, meestal tevergeefs, een gevoel van nationale solidariteit te creëren. (Steinberg, 2001, pp. 181-182) De volkeren kunnen arbitrair in drie grote categorieën worden ingedeeld: de Tibeto-Birmanen (Birmanen, Chin, Kachin, Arakan en Karen), de Mon-Khmer (o.a. Mon, Wa, Palaung) en de Sino-Thai (o.a. de Shan). (Cobbaert, 2008, p. 10)

Het land is echter ook het toneel voor een conflict met een lange geschiedenis. Voor de kolonisatie door Groot-Brittannië in 1885 bestond het land vooral uit koninkrijkes die elkaar bevochten. Onder de Britten eindigden deze oorlogjes, en werd vooral de uitvoer van grondstoffen opgedreven. De Britten voerden een verdeel- en heers politiek, waardoor de Birmanen heel anders behandeld werden dan de etnische minderheden, die politiek vrij gelaten werden, en enkel grondstoffen moesten leveren. In de Tweede Wereldoorlog kwam deze tweedeling duidelijk naar voren toen de Birmanen oorspronkelijk de kant van Japan kozen, terwijl de etnische minderheden zich aansloten bij Groot-Brittannië. Later sloten de Birmanen zich echter ook aan bij deze laatste groep. In 1947 ontstond de onafhankelijke federale staat Birma. Vredevol was deze nieuwe staat echter niet. Als gevolg van de loze beloften van onafhankelijkheid van de Britten t.o.v. bepaalde etnische minderheden ontstond er wrok en mede dankzij het feit dat er nog overal vrij wapens beschikbaar waren uit WOII ontstond er een gewapende strijd. De chaos in het land nam echter een andere vorm aan toen Ne Win de macht

---

<sup>9</sup> Ik zal de naam Birma gebruiken en niet Myanmar. Omdat deze laatste de naam is die de State, Law and Order Restoration Council (SLORC) in 1988 het land heeft opgelegd. De junta deed dit omdat ze vond dat de naam Birma te veel verwijst naar het koloniale verleden en naar de Birmanen, de grootste etnische nationaliteit van het land. De naam Myanmar wordt aanvaard noch gebruikt door de bevolking en is door vele staten niet erkend. (o.a. de US, Australië en heel wat landen van de EU). (Rotberg, 1998, p. 0; Brees, 2004, p4; Cobbaert, 2008, p7) België gebruikt wel de naam Myanmar. (FOD Buitenlandse Zaken, 2007) Binnen de Belgische pers is het opvallend dat De Morgen meestal de naam Birma hanteert terwijl De Standaard consequent Myanmar gebruikt. Om dezelfde reden zal ik dus ook de oude namen van steden, staten, bevolkingsgroepen,... gebruiken.

<sup>10</sup> De onderdelen 5.1 en 5.3 zijn grotendeels overgenomen uit mijn bachelorpaper over het conflict tussen de Birmese overheid en de etnische minderheden.

greep in 1962. Oorspronkelijk zag men dit als een positieve wending, maar later begon men in te zien dat deze dictatuur hen niets goeds zou opleveren. De jaren '60 werden gekenmerkt door de Four Cuts Strategy. Dit was een manier van de overheid om de rebellenlegers de mond te snoeren. Ze werden ontdaan van hun vier voornaamste bronnen: voedsel, financiën, communicatie en mankracht. Het was echter voornamelijk de bevolking die hier het slachtoffer van werd. (Brees, 2008)

Op 8 augustus 1988 ontstaat de revolutie, en duizenden demonstranten worden vermoord door het leger dat er op los schiet. Hierdoor vluchten veel studenten en andere activisten naar de grensgebieden, waar ze in de gemeenschappen van de etnische minderheden opgenomen worden. Sommigen vormen gewapende units die strijden tegen de centrale overheid, onder de beschermende vleugel van de rebellen. Op 18 september 1988 grijpt het Birmese leger tenslotte de macht en een militair dictatorschap onder generaal Saw Maung wordt geïnstalleerd. Hij noemt zijn bewind "State Law and Order Restoration Council"(SLORC). (Silverstein, 1997, p. 129; Levinson, 1994, p. 172; Tin Maung Maung Than, 2005, p. 77) Het eerste wat de SLORC doet is zijn leger, dat de Tatmadaw genoemd wordt, verder uitbouwen en moderniseren. Maar er worden ook verkiezingen georganiseerd, omdat het regime dacht hierbij te zullen winnen. Dit was echter helemaal niet het geval, de overwinning ging naar Aung San Suu Kyi van de National League for Democracy. Het regime kondigt daarop de noodtoestand af en stelt een Nationale Conventie aan om de Grondwet op te stellen, een werk dat jaren zal duren. Hier is het dat de naam van Birma in Myanmar veranderd wordt. Vanaf dan staat Birma erg geïsoleerd, tot het in 1997 lid wordt van ASEAN. In datzelfde jaar verandert de SLORC haar naam in State Peace and Development Council (SPDC). Voor het beleid veranderde dit echter niets. (South, 2007c, p. 40; Brees, 2004, p. 18)

In 2007 ontstaat er door de plotse opheffing van subsidies voor olie een prijsverdubbeling die algemene inflatie met zich voortbrengt. Dit resulteert in de saffraanopstand, een grote volksofstand voor betere levensstandaarden. Wanneer de monniken hardhandig aangepakt worden komen hier ook politieke eisen bij. In 2008 raast de cycloon Nargis over het land, wat heel wat displacement veroorzaakt. Midden in die chaos is er ook een referendum over de nieuwe Grondwet, die eindelijk af is en in 2010 zouden er verkiezingen moeten komen. (Brees, 2008; South, 2008, p. 137; Haacke, 2010, p. 153)

Taylor stelt dat de Karen op geen enkel moment volledig geïntegreerd zijn geweest in het Birmaanse koninkrijk. De opeenvolgende koningen kozen ervoor die gebieden als protectoraten behandelen in plaats van via direct bestuur. Dit systeem kwam van pas voor de Britten om administratieve en militaire bronnen te behouden, dus zij behielden het systeem met enkele aanpassingen. (Tin Maung Maung Than, 2005, p. 100) De Britten hadden deze gebieden ook niet veroverd via Brits-Birmese oorlogen maar via onderhandelingen aan hun rijk toegevoegd. Andere etnische minderheden daarentegen zijn net als de Birmanen behandeld toen het land bij Brits-India geannexeerd werd. (Cobbaert, 2008, p. 35) De politiek van birmanisatie die van start ging onder Ne Win is tot op

vandaag voelbaar, zo worden de talen van de minderheden niet aangeleerd op publieke scholen, het spreken ervan wordt zelfs ontmoedigd. (Steinberg, 2001, p. 184)

In de Karenstaat in het oosten van Birma, vinden regelmatig zuiveringsacties plaats in gebieden waar het verzet actief is, en waar er zich IDP's bevinden. De soldaten beschieten vaak eerst het dorp, waarna ze zelf het dorp in gaan en dorpingen teisteren, huizen plunderen, lukraak mensen slaan, verkrachten en folteren,... Daarna branden ze vaak enkele huizen, of het hele dorp af. Vervolgens plaatsen ze landmijnen rond het dorp en op de paden die de dorpingen gebruiken. Gedurende deze gevechten proberen de rebellen de bevolking te beschermen door tijd te winnen vóór het schieten begint zodat de meeste dorpingen kunnen vluchten, en zich kunnen verschuilen in de jungle. Daar hebben ze vaak al schuilplaatsen voorbereid. Ze vluchten met bij zich enkel hetgeen ze kunnen dragen, hun kleine kinderen, een deken, een beetje rijst,... Zodra de troepen weg zijn, proberen de dorpingen terug te keren en hun huizen weer op te bouwen, maar vaak is dat niet mogelijk. Veel van deze mensen blijven op de vlucht, vaak proberen ze ook de grens naar Thailand over te steken. Sommigen installeren zich in verafgelegen gebieden waar ze met veel moeite hun kostje bijeen kunnen scharrelen. (Eubank, 2008, pp. 10-11)

De gezondheid van IDP's lijdt enorm onder de omstandigheden waarin ze noodgedwongen moeten leven. Ze hebben te weinig te eten, ze hebben slechte watervoorzieningen, er is geen ziekenhuis in de buurt en patrouilles van de Tatmadaw maken toegang voor medische teams moeilijk. Het is slechts door de inspanningen van de rebellengroepen, die informatie, communicatie, transport en logistieke en veiligheidshulp voorzien dat er toch nog humanitaire hulp tot bij de IDP's kan komen. (Eubank, 2008, pp. 10-11; Smith, 1999, pp. 40-43)

Buitenlandse hulp wordt vaak gedwarsboemd door de junta. Het regime gebruikt de bureaucratie om hulpverlening tegen te werken, aldus Human Rights Watch. Na de cycloon Nargis duurde het bijvoorbeeld veel te lang voor Rode Kruismedewerkers een visum kregen en schepen met hulpgoederen kregen geen toestemming om Birmees wateren binnen te varen. (Van Leemput, 2008; Haacke, 2010, p. 161)

## 5.2. Het Conflict

De KNU (Karen National Union) begon haar gewapend verzet tegen de overheid in 1947. Enkele bekende Karennationalisten zetten de organisatie op poten, en namen zo in '49 het leiderschap over de zich ontwikkelende rebellieën over. Veel Karen hadden nauw samengewerkt met de Britse koloniale overheid en hadden proberen een onafhankelijke staat te bekomen, uit angst dat een Birmaans gedomineerde overheid de ambities van de Karen zou onderdrukken. De KNU is een van de langst bestaande rebellengroepen ter wereld, en gedurende haar bestaan is zij steeds een van de grootste bedreigingen voor de centrale overheid geweest. (International Crisis Group, 2003, p. 4)

Vanaf de jaren '50, maar vooral na de coup van 1962 voelde de KNU dat ze stilaan terrein aan het verliezen waren in Zuid-centraal Birma, in de Irrawaddy rivierdelta ten westen van Rangoon. De Karen begonnen te verhuizen naar "Kawthoolei"<sup>11</sup> in het oosten, bij de grens met Thailand. (Cusano, 2001, p. 145) Het administratieve apparaat van de KNU heeft jarenlang als "overheid" gefunctioneerd. Het had autoriteit over grote "bevrijde" gebieden in de Karenstaat, langs de Thaise grens. De gewapende vleugel, de KNLA (Karen National Liberation Army), had in de jaren '80, toen het op zijn top was, zo'n 6000 soldaten en gemakkelijke toegang tot wapens en andere bronnen, via Thailand. (International Crisis Group, 2003, p. 4)

In 1984 riep de toenmalige leider van de Karen Bo Mya de onafhankelijke "Republic of Kawthoolei" uit. Al na enkele maanden kwam er echter een koerswijziging, toen Bo Mya het akkoord van Manerplaw tekende. Daarin werd de federale toekomst van Birma beschreven. (Cobbaert, 2008, p. 58) Begin de jaren '90 werd Manerplaw de verzamelplaats van allerlei troepen en verenigingen, zoals vele van de studentengroepen die de bergen in gevlucht waren na de militaire reactie op de betogingen van 1988. Sommige observatoren zagen deze coalitie als een aannemelijk alternatief voor de centrale overheid en een begin van een "nieuwe politiek". Tot in '94 waren er in feite twee politieke centra in Birma; één in Rangoon en één in Manerplaw, waar het hoofdkwartier van de KNU gevestigd was. (International Crisis Group, 2003, p. 4; Silverstein, 1997, pp. 129-130)

Helaas bleef het de KNU niet voor de wind gaan. De wapenstilstanden overal te lande, gecombineerd met de snelle versterking van de Tatmadaw na de oprichting van de SLORC veranderden de situatie. De KNU kwam ook meer en meer onder druk te staan van de Thaise overheid, die in een poging om in de gratie te komen bij de junta de voedsel- en wapenstroom over de grens probeerde te stoppen. Ook de toegang tot Thailand, dat jarenlang als de "safe haven" aanzien werd, werd moeilijker. Daarbovenop speelden interne spanningen de KNU ook parten. (International Crisis Group, 2003, pp. 4-5) Deze interne spanningen ontstonden tussen de overwegend christelijke KNU-leiders en boeddhistische soldaten. De soldaten klagen over discriminatie en enkele honderden splitsen zich in

---

<sup>11</sup> De betekenis hiervan wordt betwist, het zou "land zonder kwaad" betekenen, maar zelfs onder de Karen zelf is er onenigheid hierover. (Brees, 2008; Cobbaert, 2008, p. 58)

1994 af in de Democratic Karen Buddhist Army (DKBA). Zij nemen materiële hulp van de centrale overheid aan in ruil voor hulp tegen KNU-bastions. Dit leidde tot de val van Manerplaw in januari 1995. In een tweede offensief in '97 vallen ook heel wat andere KNU-basissen langs de Thaise grens. Er blijven sporadische gevechten tussen de DKBA en de KNU in de strijd voor het leiderschap over de Karengemeenschap. (ibidem; Rajah, 1998, p.136; South, 2007b, p. 11)

In maart '95 komt er een crisisberaad bij de hoogste kringen van de KNU en er wordt beslist een nieuwe strategie aan te nemen, maar dit blijkt onvoldoende om de groeiende ontevredenheid in de rangen aan te pakken. Zij beschuldigen het bestuur van de KNU van de splitsing en de nederlaag die ze geleden hadden.

Er zijn door de jaren heen verschillende pogingen tot vredesakkoorden tussen de centrale overheid en KNU geweest. In 2003 kondigde de KNU een gentleman's agreement aan. Ondanks de vredesgesprekken in januari 2004 kwam het niet tot een wapenstilstand. Dit was vooral het gevolg van het "aftreden" van premier Khin Nyunt. Deze wapenstilstand had een substantiële verbetering voor de mensenrechten kunnen betekenen en had de ruimte kunnen creëren waarin lokale en internationale organisaties hadden kunnen opereren ten voordele van de bevolking om zo over te gaan tot de broodnodige fase van peace-building. (South, 2007a, p. 5; Durieux & Dhanapala, 2008, p. 14) Periodes van relatieve stabiliteit wisselen af met periodes van geweld en nieuwe displacement-situaties. Vandaag de dag is de KNU niet meer wat het ooit is geweest. Het is geen grote bedreiging meer voor de SPDC. Het KNLA heeft nog vijf aazevenduizend soldaten, verdeeld over zeven brigades, en meer dan duizend actieve politieke kaders, waarvan de helft echter in vluchtelingenkampen in Thailand leeft. Desondanks heeft de KNU een grote symbolische waarde als oudste Karen etno-nationalistische groepering. Doordat ze al sinds 1949 voor onafhankelijkheid strijden en in tegenstelling tot andere rebellengroepen zichzelf niet "verkocht" hebben voor een wapenstilstand behouden ze een grote geloofwaardigheid. (South, 2007b, pp. 9-11)

In 2006 zette de Tatmadaw opnieuw zware operaties in tegen de verzwakte KNU. De aanvallen lijken de controle terug te willen nemen over eerder gecontesteerde gebieden om er grote infrastructuurwerken uit te voeren zoals de bouw van een reeks van energieopwekkende dammen. Als deze dammen worden gebouwd zal een hele grote oppervlakte bos overstromen, waar mogelijk IDP's hun onderkomen zoeken. De inwoners van drie vierde van de dorpen in dit gebied werden in 2004 al gedwongen tot migratie. Het regime gebruikt zo "ontwikkeling" als verantwoording voor displacement en verdoezelt zo de grondoorzaak voor het conflict in Birma. (South, 2007a, p. 5; South, 2007b, p. 14)

### 5.3. De Karen van naderbij bekeken

De Karen woonden tot voor kort voornamelijk rond de Irrawaddy-rivierdelta en langs de Sittang-, Salween- en Tennasserim-rivieren in Birma en langs de Moei-, Ping- en Kwa Noi-rivieren in Thailand. Ze woonden in het grensgebied tussen Thailand en Birma, maar ook in grote steden als Rangoon, Bassein en Myaungmya en in de buitenwijken van Thaise steden als Chiang Mai, Tak en Kanchanaburi. Het exacte aantal Karen dat in Birma leeft is moeilijk te achterhalen omdat de laatste degelijke volkstelling al van 1931 geleden is. In verschillende tellingen die gedurende de eeuw plaatsvonden varieert het aantal Karen van 1,3 miljoen tot 5 miljoen. Deze grote verschillen kunnen te wijten zijn aan verschillende meetinstrumenten<sup>12</sup>. Want wat zijn de eigenschappen van een Karen? Er is niet één homogene groep Karen, maar binnen de groep mensen die zich Karen noemen, bestaan er culturele, economische, taalkundige en religieuze verschillen. Maar uiteraard zijn er ook belangrijke verschillen tussen Karen en niet-Karen. Binnen de Karen zijn er ook verschillen in de mate waarin mensen de Birmaanse cultuur opnemen. (Cusano, 2001, p.138-141)

Een onderverdeling die gemaakt kan worden binnen de Karen is die tussen Pwo en S'gaw. Gewoonlijk spreken Karen voornamelijk één van deze twee dialecten. De oosterse Pwo Karen zijn overwegend boeddhistisch terwijl de S'gaw Karen meestal christenen of animisten zijn. Er zijn ook verschillen tussen zogenaamde "highland" en "lowland" Karen. De highland-Karen wonen in de bergen en zijn dus veel verder verwijderd van de Birmaanse cultuur, ze spreken meestal enkel hun eigen dialect. Hun leven wordt zo goed als niet beïnvloed door populaire cultuur zoals de radio, de kranten, tijdschriften, televisie. De lowland-Karen daarentegen staan veel meer in contact met niet-Karen, en delen meer kenmerken met de cultuur van de Birmanen. Ze zijn vaak naar Birmaanse scholen geweest en spreken Birmaans. Sommigen spreken zelfs geen Karen. Highland-Karen zijn meestal boeren voor de kost. Uitzonderingen hierop zijn Karen die olifanten verhuren om lasten te dragen en handelaars die allerlei voedingswaren verhandelen met de lowland bevolking. Lowland-Karen houden er een andere methode van rijstteelt op na en zijn meer geneigd hun surplus te verkopen en deel te nemen aan de economie. Zij hebben vaak jobs die zich helemaal niet in de landbouwsfeer afspelen. Zo zijn er veel leraars, ambtenaren, militairen, eigenaars van kleine bedrijfjes,... (Cusano, 2001, pp. 140-143)

Wat geloof betreft is de highland/lowland breuklijn veel minder duidelijk. Ongeveer een derde van de Karen is christen, dit is een gevolg van de komst van de missionarissen in de negentiende eeuw.

Een andere breuklijn vinden we in het al dan niet geaffilieerd zijn met de KNU (Karen National Union). De KNU beschouwt zichzelf als de enige geldige politieke organisatie die alle Karen vertegenwoordigt. Vanuit deze visie zijn alle Karen dus geaffilieerd met de KNU. Maar in de realiteit zijn er veel verschillende relaties t.o.v. de KNU mogelijk. Sommigen kiezen ervoor deel te nemen,

---

<sup>12</sup> Het kan ook dat de cijfers met opzet vervalst zijn om het minderheidsstatuut van de Karen te benadrukken. (Cusano, 2001, p. 141)

anderen helemaal niet, anderen betalen symbolisch belastingen, nog anderen huisvesten KNLA-soldaten. Veel families hebben tradities in vrijwillige dienstverlening bij de KNU. De KNU eist ook vaak dat één lid per gezin bijdraagt tot “de revolutie”. Gezinnen die dit niet kunnen waarmaken moeten vaak meer belasting betalen of worden opgeroepen voor “dragersplicht”<sup>13</sup>. (ibidem)

Alles bij elkaar zijn we dus tot twee verschillende soorten Karen gekomen. De eerste soort is de highland-Karen, landbouwer, meestal S’gaw spreker, animist of christen, cultureel verschillend van de Birmaanse cultuur. Veel Karen-burgers die getroffen zijn door gedwongen migratie komen uit deze groep. De tweede groep is de lowland-Karen, die diverse landbouw kent, die zowel Karen als Birmaans spreekt. Hij/zij is boeddhist of christen, en is meer geïntegreerd in de Birmese samenleving. In deze groep vinden er ook heel wat gedwongen migraties plaats. Maar er is ook een derde groep van Karen: de elite. Zij wonen in de stad, behoren tot de middenklasse, zijn geschoold, Birmaans is hun moedertaal, ze spreken vaak ook Engels en meestal zijn ze Christen. Tegen alle verwachtingen in zijn ook zij vaak slachtoffer van gedwongen migratie. (Cusano, 2001, pp. 142-144)

Doorheen de vijftig jaar oorlog zijn deze drie groepen met elkaar vermengd geraakt, ondanks hun geografische en culturele verschillen. In de jaren ‘50 begon het centrum van de KNU-macht te verschuiven van centraal-Birma naar het oosten, in de richting van de Thaise grens. Gedurende de jaren ‘60 en ‘70 verhuisden zowel lowland- als verstedelijkte Karen naar de nieuw “veroverde” berggebieden. Daar trouwden veel lowland-Karen met lokale highland-Karen, en zo ontstond er een volledig gemengde Karenbevolking. Toen de oorlog in de bergen heftiger werd, werden veel highland-Karen gerekruteerd waardoor het lot van de KNU-opstandelingen en de lokale Karenbevolking onlosmakelijk verbonden werd. Deze evoluties hebben de grote variëteit die men ziet tussen Karen vandaag de dag gecreëerd. (ibidem)

---

<sup>13</sup> Hiermee wordt het dragen van lasten bedoeld.

#### 5.4. Oorzaken van displacement bij de Karen

De Karen zijn al jaren systematisch het slachtoffer van zware mensenrechtenschendingen door overheidstroepen. In 2005 startte de Tatmadaw een nieuw offensief: gedwongen migratie, platgebrande dorpen, meegenomen kindsoldaten en dwangarbeiders, moorden,... De overheid doet dit af als “nieuwe veiligheidsmaatregelen en opruimoperaties in gebieden waar terroristen van de KNU aanwezig zijn”. (Cobbaert, 2008, p. 58) Door de uitbreiding van de overheidstroepen in de Karenstaat zijn de mensenrechtenschendingen alleen maar toegenomen, en landmijnen zijn over het hele gebied verspreid geraakt. Waar de landmijnen van de KNLA (Karen National Liberation Army) nog voornamelijk voor militaire doeleinden dienen en na één regenseizoen al onschadelijk zijn, zijn de landmijnen van de Tatmadaw echt tegen de burgerbevolking bedoeld, en blijven ze vele jaren een bedreiging. (Than Htike Oo & Nay Thwin, 2008; South, 2007c, p. 62) De Tatmadaw heeft de kaart van Birma in verschillende zones opgedeeld. Deze zones worden ingekleurd volgens de status van het gebied, zo zijn de zwarte zones volledig onder de controle van rebellenlegers. In de bruine zones wordt nog steeds gevochten tussen de Tatmadaw en de rebellenlegers en de witte zones zijn “vrij”. Het idee hierachter was dat elke zone vrijgemaakt werd van rebellenlegers tot de hele kaart wit was. Voor de zwarte zones en de bruine guerillazones werden aparte tactieken bedacht. De junta noemt de zwarte zones ook weleens “free-fire” zones, waar troepen eender wie ze zien mogen neerschieten. Deze hele indeling is misleidend omdat het overheidsleger overal wreedheden heeft uitgevoerd, ongeacht de zone. (Tangseefa, 2006, p. 415) Veel jonge Karen worden ingelijfd in het KNLA als kindsoldaat, ondanks de bevelen van KNU niemand aan te nemen die jonger is dan 18. Volgens Human Rights Watch is er wel een evolutie naar minder kindsoldaten in de KNLA-troepen, en de KNU en KNLA hebben actie ondernomen om een einde te maken aan de inschakeling ervan. (Human Rights Watch, 2007, pp. 102-104)

Het is duidelijk dat dit aanslepend conflict heel wat displacement veroorzaakt bij de Karen. Deze evolutie begon vaak twintig à dertig jaar geleden, toen de lowland-Karen hun huizen, al dan niet vrijwillig, verlieten om oostwaarts te trekken. De highland-Karen zijn vaak ook vele keren moeten wegtrekken, doordat hun dorpen veroverd worden door de Tatmadaw. (Cusano, 2001, p. 144) Maar dat is niet de enige oorzaak van displacement in Birma. Ook natuurrampen en sociale en economische ontwikkelingsprojecten lagen aan de basis. Deze laatste soort van displacement is in die zin uniek dat slachtoffers niet zelf naar een woonplaats moeten zoeken, door bijvoorbeeld te vluchten in de jungle, maar dat de overheid hen een hervestigingsite toewijst. Deze plaatsen zijn meestal niet voorbereid op de komst van zoveel mensen en het verhuizen gaat vaak gepaard met wreedheden van het leger om orde op zaken te stellen. De omstandigheden in deze hervestigingsites zijn vaak zo erbarmelijk dat mensen er vluchten, teruggaan naar hun dorp en hun eigen huizen “kraken”. De overheid schrikt er niet voor terug deze mensen te verjagen door brand te stichten. In de jaren '90 dwong de overheid



geregeld stedelijke “krakers” zich te hervestigen in rurale gebieden om zo werkrachten te voorzien voor ontwikkelingsprojecten. (Lanjouw, Mortimer & Bamforth, 2000, pp. 228-230) Roberta Cohen stelt dat gedwongen migratie niet alleen bij zo’n ontwikkelingsprojecten een bewuste strategie is van de junta. Deze laatste probeert via gedwongen migratie ook potentiële oppositieregio’s open te breken en de links tussen oproerbewegingen van etnische minderheden en hun lokale sympathisanten te vernietigen. (Cohen, 1999a, p. 6)

Wanneer de Karen verplicht worden hun dorp te verlaten kunnen ze vier verschillende strategieën aannemen:<sup>14</sup> Een eerste mogelijkheid is zich vlakbij het geweld verschuilen in de hoop terug naar huis te kunnen keren. Zij die hiervoor kiezen zullen vaak nog jaren het slachtoffer van displacement blijven en keer op keer naar hun dorp terugkeren. Dit noemen we serieel displacement. Een tweede mogelijkheid is verhuizen naar een hervestigingsite. Men kan ook verhuizen naar een gebied waar er een wapenstilstand heerst. Tenslotte kan men verhuizen naar relatief veiligere steden of dorpen zoals achter de linies, in zones met een wapenstilstand en in door de overheid gecontroleerde gebieden. (South, 2007b, p.15) Deze laatste gebieden zijn minder vreedevol dan je zou denken. De overheid hanteert strikte regels over de mobiliteit van de beweging en de handel wordt aan banden gelegd, waardoor het voor IDP’s moeilijk wordt om in hun noden te voorzien. De Tatmadaw vernietigt systematisch de velden die ze tegenkomt waardoor IDP’s die zich verbergen geregeld hun oogst verliezen. Een continue aanwezigheid van het leger kan er dus voor zorgen dat IDP’s helemaal zonder voedsel komen te zitten. (Karen Human Rights Group, 2008, p. 134)

---

<sup>14</sup> De moeilijkere optie om te vluchten naar het buitenland niet meegerekend.

## 5.5. Bescherming van de Karen

De meeste humanitaire hulp, zowel van in het land zelf als vanuit het buitenland focust op hulpstrategieën en kortetermijninput<sup>15</sup>. Die zijn zeker onmisbaar maar dit type hulp doet weinig voor de bescherming van de rechten van IDP's. In de huidige context van complex en langdurig conflict is er meer nodig. Er moet initiatief genomen worden om effectieve strategieën voor bescherming, hervestiging en herintegratie uit te werken in plaats van het beleid dat nu heerst. (Lanjouw, Mortimer, Bamforth, 2000, p. 238) Er is een coherente en weloverwogen strategie nodig die een evenwicht vindt tussen korte- en lange termijninterventies, en ondertussen blijft focussen op bescherming. (South, 2007b, p. 26) Het ICRC definieert bescherming als *“All activities aimed at obtaining full respect for the rights of individuals in accordance with the letter and the spirit of the relevant bodies of law”*. (Hull, 2008, pp. 2-3) Hoewel bescherming meestal los van humanitaire hulp gezien wordt, is er toch een evolutie naar de integratie van bescherming in hulpprogramma's. In het geval van de Karen is dit niet meer dan logisch gezien de slachtoffers van mensenrechtenschendingen vermeden zouden kunnen worden door meer bescherming te bieden. (ibidem)

Doordat veel humanitaire en politieke actoren vooral op de situatie van vluchtelingen focussen, nemen ze vaak aan dat IDP's zo snel mogelijk naar huis willen. Dit is echter niet altijd het geval. Veel IDP's willen liever niet terugkeren uit angst voor hun veiligheid. Velen willen zich wel elders hervestigen, op voorwaarde dat er oplossingen gevonden worden voor de gewapende conflicten. Veel hangt natuurlijk af van de mogelijkheden in hun tijdelijke woonplaats. Een andere belangrijke factor is hun kennis over wat er gebeurd is met hun oude huis, grond of andere eigendommen. Vaak worden deze immers ingenomen door het leger, door private commerciële ondernemingen of door andere IDP's. Net als bij vluchtelingen zou het principe van geïnformeerde vrijwilligheid centraal moeten staan bij elke beslissing met betrekking tot oplossingen voor IDP's in Birma. (South, 2007b, p. 28)

### 5.5.1. Internationaal

De bescherming van IDP's is natuurlijk in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van nationale overheden. In het geval van Birma, dat noch de instrumenten van UNHCR, noch de protocollen van de conventies van Genève ratificeerde en de staat zijn burgers niet kan of niet wil beschermen, is dit de verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap. Sommige internationale organisaties hebben hierbij de bevoegdheid over de bescherming van bepaalde rechten, of bepaalde bevolkingsgroepen.

---

<sup>15</sup> Dit is vooral het gevolg van een zekere onwil om met de overheid samen te werken in langetermijn ontwikkelingsprojecten (South, 2007c, p. 135)

(South, 2007c, p. 123) South stelt dat “verdediging” het belangrijkste concept is dat nodig is in deze situatie. Hiervoor zijn drie acties nodig: het aan de kaak stellen, mobilisatie en overtuiging. Enkele organisaties hekelen de mensenrechtenschendingen en roepen op tot fundamentele veranderingen in Birma, of toch tenminste radicale veranderingen in het gedrag van de overheid en de gewapende groeperingen. Hun aanbevelingen zijn echter nogal algemeen en bevatten weinig pogingen om echt iets in de praktijk te veranderen. (South, 2007b, p. 26) Er zijn ook een aantal organisaties die het gebrek aan bescherming proberen op te lossen vanuit het land zelf. Hiervoor moeten ze veel voorzichtiger te werk gaan dan organisaties die vanuit Thailand opereren. Ze moeten op een subtiële manier daders overtuigen hun gedrag te veranderen of hun toegang tot conflictzones en bewustzijn over mensenrechtenschendingen gebruiken om andere organisaties te mobiliseren. Indirecte verdediging is een gebied waar VN-organisaties, internationale NGO’s en het ICRC in Birma de afgelopen jaren vooruitgang hebben geboekt. Het heeft geholpen in de opbouw van een “beschermend milieu” vooral dan voor wat betreft mensensmokkel en kinderrechten. Er moeten inspanningen geleverd worden om deze resultaten te versterken en uit te breiden naar andere gebieden. (ibidem)

#### *ICRC*

Het ICRC is de enige organisatie die echt toegang heeft tot de moeilijkst toegankelijke IDP’s. Het kernidee van de ICRC-operaties in Birma is “protection by presence”. Ze hebben projecten die o.a. zorgen voor watervoorziening en gezondheidszorg in gebieden waar conflict heerst. Deze tactiek bleek bijzonder efficiënt. Desondanks nemen de meeste andere internationale organisaties weinig initiatief voor wat betreft de verdediging van IDP’s in moeilijk toegankelijke gebieden. Sinds de zuiveringsactie van 2004 is het echter steeds moeilijker geworden verafgelegen gebieden te bereiken. Het ICRC moest zelfs enkele van haar kantoren sluiten, terwijl hun gevangenisbezoeken ook systematisch verhinderd werden. In juni 2009 verkondigden ze zelfs publiek - wat lijnrecht staat op hun gewoonlijke achter-de-schermen houding - dat het militaire regime systematisch gevangenen en burgers in conflictzones misbruikt. (South, 2007b, p. 27; South, 2007c, p. 137; Sabyasachi Basu Ray Chaudhury, 2005, p. 232)

#### *UNHCR*

Sinds de hervormingen van 2005<sup>16</sup> is UNHCR hoofdverantwoordelijke voor de bescherming van mensen die ten gevolge van conflict slachtoffer geworden zijn van displacement. Bij displacement door rampen deelt ze deze verantwoordelijkheid met UNICEF en OHCHR (Office of the High Commissioner for Human Rights). (South, 2007c, p. 136; Morris, 2006, p.54) De voornaamste projecten van UNHCR in Birma zijn bewustwording over AIDS/HIV promoten, onderdak bieden voor extreem kwetsbare groepen, systemen voor drinkbaar water installeren, scholen en ziekenhuizen

---

<sup>16</sup> Hiermee wordt de invoering van het clustermechanisme van het IASC bedoeld.

bouwen en het voorzien van meubels en materiaal voor scholen. UNHCR houdt ook workshops en trainingen over hygiëne, sanitaire voorzieningen, timmerwerk,... om IDP's te helpen een beter leven te leiden terwijl ze weg zijn van thuis. (K. McKinsey, persoonlijke mededeling, 2010, 15 februari)

#### *United Nations Development Program (UNDP)*

UNHCR is niet de enige VN-organisatie die actief is in Birma. In totaal zijn er een tiental, waarvan UNICEF, World Food Program, WHO, UNAIDS en UNDP de bekendste zijn. Sinds 1994 is UNDP-hulp beperkt tot “programma's met een basisimpact op een duurzame manier”. Dit zorgt ervoor dat het contact met de junta tot een minimum gereduceerd moet worden. UNDP heeft een Human Development Initiative (HDI) opgezet dat zich concentreert op de allerarmsten. Doordat het moeilijk is donors te vinden voor humanitaire hulp in een gecontesteerd gebied als Birma, is dit project de grootste afnemer van het basisbudget van UNDP. In 2005 werd het HDI uitgebreid over 64 afgelegen dorpen. UNDP werkt ook samen met lokale NGO's en CBO's (Community Based Organisation) en heeft hierdoor toegang tot slachtoffers van conflict (waaronder veel IDP's). In dezelfde periode wordt de United Nations Country Team Population Movement Working Group (PMWG) opgericht die sindsdien voorzichtige stappen naar een betere bescherming van IDP's heeft gedaan. (South, 2007c, p. 136; IDMC, 2007)

#### *International Labour Organisation (ILO)*

Deze organisatie rapporteert al sinds 1998 dat dwangarbeid direct gelinkt kan worden aan militaire operaties. Dit houdt o.a. de dragers van materiaal en menselijke mijndetectoren in. Bovendien hebben dorpelingen die “dragerschap” hebben geen tijd meer om hun eigen werk te doen, waardoor de velden te weinig opbrengen en er hongersnood komt. De Tatmadaw ziet de burgerbevolking als een oneindige poel van onbetaalde dwangarbeiders en dienstverleners ter hunner beschikking. Vaak ziet de bevolking geen andere oplossing dan de door de SPDC gecontroleerde gebieden te ontvluchten. Het leger reageert hierop met search-and-destroy missies tegen deze IDP's. De International Labour Conference in 2005 stelde dat de situatie nog steeds problematisch is, zeker doordat mensen die dwangarbeid aan de kaak stellen vervolgd en gevangengenomen worden. (South, 2007c, p. 136; IDMC, 2007; Hull, 2008, pp. 5-6) In 2000 werd Birma gesanctioneerd en mocht het niet langer deelnemen aan ILO-bijeenkomsten en ontving het niet langer hulp van deze organisatie. De ILO vroeg haar leden ook na te denken over hun relatie met Birma en goed te bekijken of zij geen indirecte steun verleenden aan het systeem van dwangarbeid. De organisatie verleende ook advies aan andere internationale organisaties die in Birma opereerden. Onder deze druk ging de SPDC in februari 2007 akkoord om een mechanisme te installeren waarmee de ILO aantijgingen van dwangarbeid kan onderzoeken en de bevolking klachten kan indienen. Het ziet er naar uit dat de aanwezigheid van de ILO echt een verschil maakt. (South, 2007C, p. 136; Sabyasachi Basu Ray Chaudhury, 2005, p. 231)

### *Internationale NGO's*

Het dertigtal internationale NGO's dat in Birma opereert heeft gewoonlijk iets meer vrijheid dan hun VN-tegenhangers omdat zij zelf kunnen bepalen waar en hoe ze hulp verschaffen. De meeste organisaties concentreren zich op humanitaire hulp, hoewel sommige ook meer ontwikkelingsgerichte programma's bieden, vaak in partnerschap met lokale NGO's. (IDMC 2007; South, 2007c, p. 137)

### *Responsibility to Protect*

Het principe luidt: *"If national authorities are unable or unwilling to protect their citizens, then the responsibility shifts to the international community to use diplomatic, humanitarian and other methods to help protect the human rights and well-being of civilian populations."* (Cohen, 2006, p. 91) Dit is duidelijk het geval in Birma omdat de overheid weigert het bestaan van IDP's te erkennen en geen programma's heeft om hen te identificeren of te helpen. Er zijn maar weinig landen ter wereld waar gedwongen migratie op zo'n grote schaal zo'n kleine respons van de VN-lidstaten veroorzaakt. Veel leden van de internationale gemeenschap hebben geen idee van de schaal waarop deze wredeheden plaatsvinden. Bijna alle internationale inspanningen om de politieke- en mensenrechtencrisissen in het land op te lossen hebben zich gefocust op het conflict tussen de junta en de voor democratie strijdende oppositie. Het conflict tussen de centrale overheid en de etnische minderheden, dat de oorzaak is van de meeste displacement-situaties, blijft hierdoor op de achtergrond. Ondanks de frustratie van de internationale gemeenschap met de Birmese overheid wordt deze laatste vaak gesteund door China en Rusland, haar handelspartners. (Shukla, 2008, p. 7)

Responsibility to Protect is tot op vandaag nooit in concrete actie vertaald, en er is nog steeds onenigheid over hoe het principe moet worden gebruikt. Er is ook nog steeds een grote tegenstelling tussen Westerse landen, die massale mensenrechtenschendingen zien als een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid, en anderzijds landen als China en Rusland die wel instemden met de resolutie maar soevereiniteit nog steeds belangrijker achten. (Shukla, 2008, p 8)

In September 2006 kwam de situatie in Birma voor het eerst op de agenda van de Veiligheidsraad, gewoon omdat alle andere middelen van de VN uitgeput waren. Helaas stelden China en Rusland hun veto tegen de allereerste Birma-resolutie die o.a. de overheid opriep alle aanvallen op etnische minderheden te staken en humanitaire organisaties ongehinderde toegang tot het land te verlenen. China en Rusland vonden dat de situatie geen bedreiging was voor de vrede en veiligheid in de regio en dat de Veiligheidsraad niet de plaats was om de interne aangelegenheden van een staat te bespreken. Hoewel ze erkenden dat er ernstige humanitaire problemen zijn vonden ze de mensenrechtenraad van de VN een meer geschikte plaats om deze problemen te behandelen. (Shukla, 2008, p. 8-9) Maar er waren ook andere landen met bezwaren. Zo stelde Groot-Brittannië dat het in gang zetten van het Responsibility to Protect-mechanisme de laatste hoop op samenwerking met de junta met de grond gelijk zou maken. Sommige mensenrechtenorganisaties argumenteerden dat elke

poging om hulpgoederen te droppen (vanuit de lucht) hopeloos inefficiënt zou zijn zonder ondersteunende hulp ter plaatse (op de grond), en zelfs gevaarlijk zou kunnen zijn als medische hulpgoederen verkeerd gebruikt zouden worden. (Evans, 2008) Desondanks is het noodzakelijk dat de Veiligheidsraad de situatie in Birma als een R2P-scenario begint te zien. Als leden van de Veiligheidsraad de plicht van de internationale gemeenschap om de veiligheid van de burgers te verzekeren tegen massale gruweldaden zal blijven ontkennen, zal dit een zeer slecht precedent scheppen voor een verantwoordelijkheid die alle overheden overeengekomen zijn te dragen. (Shukla, 2008, p. 8-9)

#### *De Guiding Principles on Internal Displacement*

Sinds het ontstaan van de Guiding Principles is er een algemeen kader voor de bescherming van en hulp aan IDP's. De principes hebben hun dienst bewezen in het verspreiden van de bewustwording over displacement en bij het mobiliseren van hulp waar de nood het hoogst was. Helaas hebben de principes in Birma weinig diplomatieke invloed aangezien de overheid zijn plichten niet kan of niet wil nakomen. Het regime heeft immers haar verantwoordelijkheden voor het veroorzaken van displacement noch haar verplichten om de gevolgen daarvan aan te pakken erkend. (Thailand Burma Border Consortium, 2008, p. 14-15) De Guiding Principles hebben humanitaire hulporganisaties ondersteund in hun stelling dat het niet alleen de nabijheid tot geweld is maar ook de bredere gevolgen van oorlog die displacement kunnen veroorzaken. Ook vluchten voor geweld dat er nog niet is, is nu aanvaard als oorzaak van displacement. De principes hebben bovendien voor erkenning gezorgd voor het feit dat displacement veroorzaakt kan worden door een combinatie van dwang en economische factoren. In Birma is veel displacement immers het gevolg van onteigeningen door de staat, dwangarbeid, willekeurige belastingen, afpersing,... Deze factoren verschillen duidelijk van de pull-factoren die economische migratie veroorzaken. De Guiding Principles helpen ook bij het mobiliseren van fondsen voor hulpprogramma's die van over de grens, meestal vanuit Thailand opereren. De Guiding Principles zetten de Birmese IDP's dus wel op de humanitaire agenda maar er zijn nieuwe instrumenten nodig om het geweld te stoppen en om nieuwe situaties van displacement tegen te gaan. (Thailand Burma Border Consortium, 2008, p. 14-15)

#### 5.5.2. Regionaal

In juli 1997 werd Birma lid van ASEAN (Association of Southeast Asian Nations). Zo begon het aan een beleid van constructieve engagement met de regio, althans in theorie. (Christie & Roy, 2001, p. 81) Vooral Birma zelf was hiervoor vragende partij. Door het einde van de Koude Oorlog vreesde het regime niet langer dat de VS zo een bedreiging zou worden voor de neutrale buitenlandse politiek van het land. Het regime had nood aan politieke partners, buitenlandse hulp en investeringen. ASEAN,

met haar principe van non-interference in het binnenlands beleid van een land was daarvoor ideaal. Indonesië en Maleisië gingen wel pas akkoord na een symbolische inspanning van Birma om gevluchte Rohingya terug het land in te laten. Het Westen en de oppositie gingen uiteraard niet akkoord want de opname in ASEAN verleende het regime meer legitimiteit dan het verdiende, maar door een afleidingsmanoeuvre van de SPDC kon de opname toch doorgaan. De voornaamste reden van ASEAN om Birma op te nemen waren grondstoffen, de droom van één verenigd blok in Zuidoost-Azië en de wil haar onafhankelijkheid te bewijzen tegenover het Westen. Bovendien wilden ze met de toelating van Birma vermijden dat die laatste een cliëntstaat van China zou worden, waardoor China te veel macht zou krijgen in de regio. (Brees, 2004, pp. 81-85)

Vandaag de dag verwacht ASEAN wat meer flexibiliteit van Birma om de regionale problemen aan te pakken. Sinds 2003 slinkt de goodwill tegenover het regime en begint ASEAN zich toch te mengen in interne aangelegenheden en de junta onder druk te zetten. Te grote druk zou er natuurlijk wel toe kunnen leiden dat het regime zich terugtrekt in isolatie. De situatie is extra moeilijk omdat er ook andere ASEAN-leden zijn waarbij democratie niet bepaald een populair gegeven is. (Brees, 2004, p. 89; South, 2007c, p. 139) De lidstaten hebben de junta wel zo ver kunnen krijgen dat ze in 2005 afstand deed van haar plaats als tijdelijke voorzitter van ASEAN om “zich te kunnen concentreren op nationale verzoening en het democratiseringsproces”. ASEAN benadrukte in datzelfde jaar nog eens dat dat democratiseringsproces toch wel erg traag ging en ze het land niet langer zouden verdedigen als de SPDC hier geen vaart achter stak. De SPDC reageert echter nogal onverschillig op deze druk. Laat het duidelijk zijn dat ASEAN geen Birma-beleid heeft, maar enkel een collectief standpunt: de eis om een transitie naar democratie. ASEAN gaat, vooral na de opstanden van 2007, akkoord met Birma's individuele relaties met de VN en de internationale gemeenschap. Na de doortocht van cycloon Nargis en Birma's weigering om buitenlandse hulpverleners gemakkelijk het land in te laten besloot ASEAN te bemiddelen tussen SPDC en de VN. In dit tripartiete overleg kwamen ze tot de beslissing humanitaire hulp niet te politiseren. (Haacke, 2010, pp. 160-162)

In de aanloop naar de verkiezingen van 2010 roept de VS de ASEAN-landen op om zowel als ASEAN als individueel het regime in Birma te overtuigen vrije, eerlijke en geloofwaardige verkiezingen te plannen, maar ook om steun te bieden om te verzekeren dat de verkiezingen als geloofwaardig gezien worden, bijvoorbeeld via het op poten zetten van een tripartiete dialoog tussen de junta, de oppositie en de etnische groepen. (Haacke, 2010, p. 154)

### 5.5.3. Nationaal

De Birmese overheid beweert dat er in Birma geen internal displacement bestaat dat zo ernstig is dat het de internationale gemeenschap aangaat. De junta erkent het bestaan van IDP's zelfs helemaal niet en al zeker niet haar verantwoordelijkheid om displacement te voorkomen of op te lossen. (IDMC,

2008) Dit maakt het er voor de IDP's natuurlijk niet gemakkelijker op. In 2003, toen Khin Nyunt eerste minister werd kwam er toch een kleine verbetering. Als teken van goodwill t.o.v. de internationale gemeenschap liet hij in een aantal gebieden in het Oosten en Zuidoosten van het land internationale hulporganisaties toe voor het voorzien van humanitaire hulp. Hij was wel zo gewiekst nooit het woord IDP in de mond te nemen, maar had het over "zij die naar hun huizen binnen Myanmar terugkeren". (Durieux & Dhanapala, 2008, p. 14)

De vredesonderhandelingen met etnische minderheidsgroepen zijn een eerste stap naar het erkennen van de noden van rurale gemeenschappen en de introductie van lokale participatie in de besluitvorming. Desondanks zou het oplossen van conflicten in de meeste gevallen verder moeten kunnen gaan dan wapenstilstanden (peace-making) en ook de onderliggende problemen die het conflict in Birma bepalen aanpakken (peace-building). Tin Maung Maung Than stelt dat na de verbetering van de nationale veiligheid door de wapenstilstanden ook moet gewerkt worden aan de menselijke veiligheid. (South, 2008, p. 198)

In het geval van de Karen is er van een wapenstilstand uiteraard nog steeds geen sprake. Tijdens de heftige gevechten in 2006 deed het regime alle moeite van de wereld om via haar vertegenwoordigers in Rangoon aan de internationale gemeenschap duidelijk te maken dat de situatie onder controle was en dat berichten die dit tegenspraken louter propaganda van de KNU waren. De junta stelde ook de KNU verantwoordelijk voor al het mogelijke lijden van de bevolking, en beschuldigde hen van het veroorzaken van gedwongen migratie van dorpingen naar door de KNU gecontroleerde gebieden (incl. Thailand). Dit laatste was uiteindelijk wel een erkenning van het bestaan van displacement. (Durieux & Dhanapala, 2008, p. 14)

De laatste jaren is het maatschappelijke middenveld stilaan aan een opmars begonnen in de gebieden die niet door de overheid gecontroleerd worden. Dit gebeurde parallel aan het verlies aan belang van de klassieke rebellenlegers. Een aantal lokale NGO's en CBO's<sup>17</sup> worden gerund door Karen: studenten-, jongeren-, vrouwen-, milieu- en mensenrechtenorganisaties hebben het politieke domein ingenomen dat rebellenlegers niet meer konden invullen. Als gevolg van hun strijd zijn zij die strijden voor etnische rechten en zelfbestuur wel verplicht het belang van vrouwenrechten en democratie niet langer te negeren. (South, 2007a, p.9)

Het is echter niet allemaal rozegeur en maneschijn. Er is ook sprake van de "dark side of civil society": het domein is niet alleen maar progressief maar bevat ook reactionaire, onverantwoorde en repressieve elementen. Het maatschappelijk middenveld van Birma wordt gedomineerd door elites die vaak de ongelijkheden van de maatschappij in het algemeen versterken. Desondanks is een functionerend maatschappelijk middenveld noodzakelijk voor de bottom-up transitie van het land op

---

<sup>17</sup> Het verschil tussen een CBO (Community Based Organisation) en een NGO is dat een CBO uit de gemeenschap zelf ontstaat en enkel bestaat uit leden van die gemeenschap. Een NGO verleent een dienst aan de gemeenschap maar kan elders ontstaan zijn en opereren. Op termijn kunnen CBO's opgaan in een NGO die dezelfde doelen heeft. (South, 2008, p. 175)



sociaal en politiek vlak en voor het oplossen van conflicten, zowel op het lokale als het nationale niveau. (South, 2008, p. 174)

Organisaties die onderdrukt werden en ondergronds gingen in de Ne Win-periode<sup>18</sup> zijn nu vaak terug opgedoken in de vorm van NGO's. Helaas zijn ook heel wat aspecten uit het maatschappelijke middenveld vernietigd door de staat, vooral dan organisaties die zich op bescherming focusten. Men moet al goed zoeken om elementen uit de vrije media of mensenrechtenactivisten te vinden. (South, 2008, p. 199)

Samenwerking tussen internationale en lokale organisaties kan interessant zijn omdat lokale organisaties vaker toegang hebben tot afgelegen gebieden en in zones waar hevig gevochten wordt, maar zelden toegang hebben tot internationale machtsbronnen. Internationale organisaties daarentegen, kunnen niet altijd de meest hulpbehoevende bevolking bereiken, maar hebben wel toegang tot grote machthebbers. Daarom is het belangrijk dat internationale organisaties de dialoog blijven opbouwen en tot partnerschappen blijven komen met de juiste groepen in het Birmese middenveld. UNDP volgt deze strategie bijvoorbeeld al. (South, 2007b, p. 27; South, 2007c, p. 136) Ook UNHCR heeft informele overeenkomsten met Karen-NGO's. De Karen Women's Organisation helpt hen met het verspreiden van hygiënekits en geeft hen informatie over vrouwen die het slachtoffer zijn van seksueel of huiselijk geweld. (K. McKinsey, persoonlijke mededeling, 2010, 15 februari) Ook samenwerking met niet-statelijke actoren (NSA's) kan een oplossing bieden. Zo zou overleg van internationale organisaties met de KNU, KNLA, DKBA,... op termijn tot een coalitie die de mensenrechten verdedigt kunnen leiden.

---

<sup>18</sup> Ne Win greep de macht in 1962.

## 5.6. Oplossingen

### 5.6.1. Politiek

#### *Bottom Up: het maatschappelijke middenveld*

Een functionerend maatschappelijk middenveld is essentieel voor een sociale en politieke transitie van onder uit in Birma en voor het oplossen van conflicten op zowel het nationale als het lokale niveau. Om democratische veranderingen duurzaam te maken zullen de verschillende sociale en etnische gemeenschappen een gevoel van medezeggenschap in het transitieproces moeten hebben. Bovendien zullen ze het machtsvacuüm moeten kunnen invullen dat zal ontstaan ofwel door een plotse draai in de nationale politiek, ofwel door een meer graduele verwijdering van het leger uit de staatsmacht. (South, 2008, p. 174) Het is dus belangrijk dat er een zeker georganiseerd middenveld aanwezig is voor de transitie. In Birma wordt dit middenveld echter al vijftig jaar onderdrukt door het leger. Sociaal kapitaal, zoals dat bestaat in liberale democratieën, moet hier dus gecreëerd worden. De machtsrelaties moeten hiervoor van “power over” naar “power with” evolueren. (South, 2008, p. 174) De bestaande NGO's en CBO's zullen zich dus voldoende moeten organiseren om een stem te kunnen zijn die gehoord wordt, niet alleen door de nationale overheid, maar ook door de internationale gemeenschap. Aan de andere kant zijn zij vaak ook goede koppelingen tussen verschillende gemeenschappen en goede consensusmakers. (Thailand Burma Border Consortium, 2009, p. 46)

#### *Top Down: het regime*

Om de oorzaak van displacement weg te nemen is het noodzakelijk dat de junta ofwel vervangen wordt door een heel nieuwe overheid, of dat ze tot inkeer komt en hun gewapende strijd staakt. Nu de verkiezingen eraan komen zou men kunnen beginnen hopen op een verandering in de situatie. Maar is dit wel realistisch? Een Westers diplomaat in Rangoon stelde dat de verkiezingen zelfs niet aan onze laagste verwachtingen zouden voldoen. (International Crisis Group, 2009, p. 22) Volgens de International Crisis Group zijn er drie mogelijke scenario's na deze verkiezingen. Ofwel blijft alles zoals het was, velen geloven immers dat Than Shwe nooit de macht zal willen opgeven en dat de verkiezingen slechts een schijnvertoning zijn. In 1974 werd in deze zin immers een precedent geschapen toen na de verkiezingen grotendeels dezelfde officieren aan de macht bleven. Desondanks zijn er redenen om te denken dat het níét zoals in 1974 zal lopen. Eerst en vooral zal er waarschijnlijk wél een transitie komen na de verkiezingen. Of deze transitie positief of negatief zal uitdraaien is echter nog de vraag. Ten tweede heerste er een éénpartijsysteem in 1974, wat nu niet meer het geval is dankzij de nieuwe grondwet. Ten derde is de (inter)nationale context vandaag helemaal anders dan 36 jaar geleden. Door de grote groei aan nieuwe technologieën verspreidt het nieuws zich veel makkelijker. Bovendien staat het maatschappelijk middenveld veel sterker. (ibidem)

Een tweede mogelijke scenario is een graduele transitie, weg van de militaire overheersing in zijn huidige vorm. Dit betekent echter niet automatisch een transitie naar liberale democratie. Het zou, in het begin, bijvoorbeeld een transitie naar een meer technocratische overheid kunnen zijn. Hiervoor is het wel nodig dat er bekwame ervaren leiders verkozen worden die corruptie willen opgeven in ruil voor economische groei. In dit scenario is een verandering in de relatie tussen de etnische minderheden en de overheid mogelijk. De nieuwe grondwet zegt zodanig weinig over dit conflict dat het de bestaande spanningen zelfs zou kunnen vergroten, maar door voor etnische minderheden de mogelijkheid tot politieke vertegenwoordiging te creëren, zou men een forum creëren waarin problemen op een legitieme manier aangepakt en opgelost kunnen worden. Hierop hopen vooral de etnische groepen die reeds een wapenstilstand sloten, maar ook voor de Karen kan dit op termijn een oplossing betekenen. (International Crisis Group, 2009, p. 22-23)

Het derde scenario is dat van een grandioos fiasco. Dit houdt in dat het regime niet in staat is de situatie op een vreedevolle manier onder controle te houden. Elk transitieproces kent winnaars en verliezers, en de verliezers aanvaarden niet altijd zomaar dat lot. Doordat de bestaande netwerken van loyaliteit en bescherming zo ingewikkeld zijn, is het een moeilijke taak om nieuwe politieke structuren op te bouwen en kan dit gemakkelijk uitbarsten in onvoorziene instabiliteit. Maar ook de bevolking kan in opstand komen natuurlijk. Volksopstanden, rebellenopstanden, terroristische aanslagen, en zelfs het hervatten van de strijd door etnische minderheden die al een wapenstilstand sloten, kunnen worden verwacht. Gebieden waar het conflict tussen de junta en de etnische minderheden woedt, lopen het risico een “failed local region” te worden, wat inhoudt dat er een criminele economie zou ontstaan die de pogingen tot politieke hervormingen en autonomie zou ondermijnen. (International Crisis Group, 2009, p. 22-23) Enkel als het tweede scenario plaatsvindt, biedt dit een lichtpuntje voor de situatie van de IDP's. Politieke vertegenwoordiging voor de Karen zou een goed begin zijn. Maar het blijft afwachten of er van zo'n situatie iets in huis komt.

#### *Top Down: hulp van de Internationale gemeenschap*

Een andere mogelijke oplossing kan vanuit de internationale gemeenschap komen. Zij zouden een gedetailleerde roadmap kunnen opstellen voor het regime, met voldoende tussenstappen en deadlines om uiteindelijk tot een einde van het conflict met de etnische minderheden te komen. Bij het niet naleven van de deadlines kunnen er sancties ingevoerd worden. Deze tactiek is succesvol gebleken toen de International Labour Organisation in 2000 haar hulp aan Birma opzegde. (South, 2007c, p. 136) Essentieel hiervoor is de samenwerking van de internationale gemeenschap, waarbij zeker China en Rusland niet vergeten mogen worden, aangezien zij sancties zouden kunnen boycotten. Ook ASEAN moet betrokken worden in deze samenwerking, zodat de sancties niet ondermijnd kunnen worden.

De VS heeft de junta betere bilaterale relaties beloofd als het tegemoetkomt aan de Amerikaanse verwachtingen voor wat betreft de onvoorwaardelijke vrijlating van Ang San Suu Kyi en alle politieke

gevangenen. Als de junta bovendien een einde maakt aan het conflict met de etnische minderheden kan een goede dialoog tussen alle grote politieke actoren ontstaan. In november 2009 benadrukte president Obama deze eisen nogmaals op de meeting tussen ASEAN en de Amerikaanse leiders, in de aanwezigheid van de premier van Birma, Thein Sein. (Haacke, 2010, p. 154)

### 5.6.2. Humanitair

Er zijn al heel wat humanitaire organisaties actief in Birma. Het belangrijkste dat zij moeten doen om tot een betere bescherming van IDP's, en specifiek Karen-IDP's, te komen, is samenwerken. Een eerste stap naar een betere samenwerking tussen de verschillende organisaties die actief zijn in Birma en Thailand werd gezet met de oprichting van de Population Movement Working Group (PMWG) in 2004. Die verenigt organisaties als FAO, ILO, IOM, UNDP, UNFPA, UNHCR, UNICEF, WFP en WHO met organisaties die vanuit Thailand opereren in "convergentiemeetings". Tegen 2007 werden deze meetings frequenter en per thema georganiseerd in Bangkok. De oorspronkelijke achterdocht tussen insiders en outsiders maakte plaats voor samenwerking, hoewel er nog steeds weinig Internationale NGO's die vanuit Birma opereren samenwerken met organisaties die vanuit Thailand opereren. (Durieux & Dhanapala, 2008, p. 15) Maar er zou op nog grotere schaal moeten kunnen samengewerkt worden. Ook NGO's, CBO's, NSA's en alle andere actieve internationale organisaties moeten worden betrokken in een groot overleg. Want veel van deze organisaties opereren met min of meer hetzelfde doel. Als de krachten verenigd zouden kunnen worden, staan zij ijzersterk, al dan niet lijnrecht tegenover de junta.

## Conclusie

Er bestaan verschillende manieren om IDP's te beschermen, waarvan de Guiding Principles de meest gebruikte bleken te zijn. Het document somt niet alleen de rechten van IDP's op maar concretiseert die ook en past ze toe op de realiteit, hetgeen algemene mensenrechten, of het humanitaire recht niet doen. Het bleek een goed kader voor de rechten van IDP's, dat zijn diensten bewijst in concrete noodsituaties. Het blijkt het efficiëntst als het opgenomen wordt in nationale wetten, omdat het op zich niet bindend is. Regionale organisaties kunnen hierbij helpen, door hun lidstaten op te leggen de Guiding Principles in hun wetgeving op te nemen, of door zelf actie te ondernemen. In de situatie van de Karen in Birma blijven de principes helaas dode letter. Ze bieden een goede richtlijn op het humanitaire vlak, maar op diplomatiek vlak hebben ze voorlopig niet in de pap te brokken. De situatie van de Karen-IDP's bleek immers vooral het gevolg te zijn van het conflict tussen de Birmese overheid en de etnische minderheden. De overheid weigert het bestaan van displacement in Birma te erkennen, en het feit dat zij dit displacement grotendeels veroorzaakt hebben is al helemaal taboe. Op die manier kunnen de Guiding Principles natuurlijk geen hulp bieden.

Ook het principe van Responsibility to Protect zou gebruikt kunnen worden om in te grijpen in situaties van displacement. Maar hiervoor zal men dit toch eerst naar de praktijk moeten omzetten, het blijkt immers vooral mooi op papier te zijn. Het komt er dus vooral op aan de wetten die op papier bestaan ook te implementeren. Dit zou een enorme stap in de goede richting zijn. Veel displacement zou ook nooit ontstaan zijn indien de regels van het humanitaire recht correct opgevolgd zouden worden. Voor wat betreft de Karen dwarsboomden vooral Rusland en China het in gang zetten van het R2P-mechanisme, terwijl dit mechanisme toch een verbetering in de leefsituatie zou kunnen betekenen voor heel wat IDP's.

Er zijn ook nog heel wat andere actoren actief in Birma. De humanitaire organisaties bieden onmisbaar werk, maar zouden nog meer kunnen betekenen als ze nog beter zouden samenwerken. Ook focussen ze vaak op hulpverlening waar bescherming op lange termijn zeker even noodzakelijk is.

We kunnen concluderen dat er nog veel werk is vooraleer de Karen-IDP's daadwerkelijk veilig naar hun huizen kunnen terugkeren. Misschien bieden de verkiezingen van later dit jaar enige verbetering, maar laten we daar vooral niet té hard op hopen.

## Bibliografie

- “Achievements, Challenges and Recommendations”. (2008) Achievements, Challenges and Recommendations: Summary of Outcomes of the GP10 Conference: 16-17 october 2008, Oslo, *Forced Migration Review*, (GP10), 6-7
- Aeschlimann, A. (2005). Protection of IDP's: an ICRC view. *Forced Migration Review*, (IDP Supplement), 25-27
- Banerjee, P, Sabyasachi Basu Ray Chaudhury & Samir Kumar Das. (Eds.) (2005) *Internal Displacement in South-Asia*. New Delhi: Sage Publications.
- Betts, A. (2009). Institutional Proliferation and the Global Refugee Regime. *Perspectives on Politics*, 7 (1), 53-58.
- Brees, I. (2004). *De Overlevingsstrategie van het Militair Regime in Birma-Myanmar*. Niet-gepubliceerde scriptie, Gent Universiteit, vakgroep Politieke Wetenschappen.
- Brees, I. (2008). *Birma: Conflict en Gedwongen Migratie*. Gastcollege gegeven in Gent op 16 april 2008.
- Brother Amoz, Lanjouw, S., Saw Pay Leek, Marta, E., Mortimer, G., Smith, A., et al. (1998) *Forgotten Victims of a Hidden War: Internally Displaced Karen in Burma*. Thailand: Burma Ethnic Research Group and Friedrich Naumann Foundation.
- Caplan, R. (2005). *International Governance of War-torn Territories: Rule and Reconstruction*. Oxford: Oxford University Press.
- Christie, K. & Roy, D. (2001). *The Politics of Human Rights in East Asia*. Londen: Pluto books
- Cobbaert, P. (2008) *Birma: Het Gouden Land en de Generaal*. Gent: Academia Press
- Cogen, M. (2003). *Handboek Internationaal Recht* (derde uitgave) Mechelen: Kluwer.
- Cohen, R. (1999a). Hard Cases: Internal Displacement in Turkey, Burma and Algeria. *Forced Migration Review*, (6), 25-28.

- Cohen, R. (1999b). Statement on the Global Crisis of Internal Displacement. [http://www.brookings.edu/speeches/1999/0608humanrights\\_cohen.aspx](http://www.brookings.edu/speeches/1999/0608humanrights_cohen.aspx) geraadpleegd op 10 maart 2009.
- Cohen, R. (2005). UNHCR: Expanding its role with IDP's. *Forced Migration Review*, (IDP supplement), 9-11
- Cohen, R. (2006). Developing an International System for Internally Displaced Persons. *International Studies Perspectives*, 2006 (7), 87-101
- Cohen, R. (2009). An institutional Gap for Disaster IDP's. *Forced Migration Review*, (32), 58-59
- Cohen, R. & Deng, F.M. (1998). *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*. Washington D.C.: The Brookings Institution
- Cohen, R. & Deng, F.M. (2008). The Genesis and the Challenges. *Forced Migration Review*, (GP10), 4-5.
- Cusano, C. (2001). Burma: Displaced Karens. Like Water on the Khu Leaf. In M. Vincent, B. Refslund Sorensen (Eds.), *Caught Between Borders, Response Strategies of the Internally Displaced* (pp.138-171). London: Pluto Press.
- Deng, F.M. (2006) Divided Nations: The Paradox of National Protection. *Annals*, (603), 217-225
- Droege, C. (2008). Developments in the Legal Protection of IDP's. *Forced Migration Review*, (GP10), 8-9
- Durieux, J. & Dhanapala, S. (2008). Carving out Humanitarian Space. *Forced Migration Review* (30), 13-15
- Eschenbächer, J. (2007). The Global Internal Displacement Crisis: Trends and Developments. In A. Glusker (Ed.), *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2006*. (pp. 9-21). Genève: Internal Displacement Monitoring Centre

Eschenbächer, J. en Thiemig, M. (2008). Global Developments. In E. Jennings (Ed.), *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2007*. (pp. 11-21). Genève: Internal Displacement Monitoring Centre

Eubank, D. (2008). Under Attack: a Way of Life. *Forced Migration Review*, (30), 10-11

Evans, G. (2008) Facing Up To Our Responsibilities. *The Guardian*. 12 mei 2008.

Faret, T. (2007). Asia. In A. Glusker (Ed.), *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2006*. (pp. 43-49). Genève: Internal Displacement Monitoring Centre

Ferris, E. (2008). Assessing the Impact of the Principles: an Unfinished Task. *Forced Migration Review*, (GP10), 10-11

Fisher, D. (2005) Epilogue: International Law on the Internally Displaced Persons. In: P. Banerjee, Sabyasachi Basu Ray Chaudhury & Samir Kumar Das. (Eds.) *Internal Displacement in South-Asia*. (pp. 316-334). New Delhi: Sage Publications.

FOD Buitenlandse Zaken, (2007). *Myanmar en het Klimaat op de Agenda van de Top EU-ASEAN*. Persbericht. geraadpleegd op 18.04.2008.

<http://www.diplomatie.be/nl/press/homedetails.asp?TEXTID=81513>

Goris, I., Harrington, J. & Köhn, S. (2009). Statelessness: What it is and Why it Matters. *Forced Migration Review*, (32), 4-6

Haacke, J. (2010) The Myanmar Imbroglia and ASEAN: heading towards the 2010 elections. *International Affairs*, 86 (1), 153-174

Holmes, J. (2008). Foreword. *Forced Migration Review*, (GP10), 3.

Huang, R. (2010, mei). Burmese Elections 2010: Moving beyond Aung San Suu Kyi. Geraadpleegd op 14 mei 2010 op <http://www.eastasiaforum.org/2010/05/07/burmese-elections-2010-moving-beyond-aung-san-suu-kyi/>

Hull, S. (2008). The Everyday Politics of IDP Protection in Karen State. Illinois: Karen Human Rights Group



Human Rights Watch, (2007). *Burma: Sold to be Soldiers: The Recruitment and use of Child Soldiers in Burma*. oktober 2007, vol. 19, nr. 15.

International Crisis Group. (2003). *Myanmar Backgrounder: Ethnic Minority Politics*. 07.05.2003, Asia Report, nr. 52, International Crisis Group.

International Commission on Intervention and State Sovereignty (2005). *The Responsibility to Protect*. Geraadpleegd op 30 juli 2009 op <http://www.iciss.ca/menu-en.asp>

International Crisis Group (2004). *Darfur, the Failure to Protect: Africa Report nr 89*, International Crisis Group.

International Crisis Group (juni 2009). *The Responsibility to Protect*. Geraadpleegd op 14 juli 2009 op <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4521&l=1>

International Crisis Group (augustus 2009) Myanmar: Towards the Elections: Asia Report nr 174, International Crisis Group.

ICRC, (2002, oktober) International Humanitarian Law: Answers to your Questions. Geraadpleegd op 17 juni 2009 op [http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/p0703/\\$File/ICRC\\_002\\_0703.PDF!Open](http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/p0703/$File/ICRC_002_0703.PDF!Open)

Internal Displacement Monitoring Centre (n.d.,a) Who is an Internally Displaced Person? Powerpoint presentatie. Geraadpleegd op 8 april 2009 op [http://www.internal-displacement.org/802570F8004C0A58/\(httpPages\)/27E7C556E3549FC8802570A100471F33?OpenDocument](http://www.internal-displacement.org/802570F8004C0A58/(httpPages)/27E7C556E3549FC8802570A100471F33?OpenDocument)

Internal Displacement Monitoring Centre (n.d.,b) Development-induced Displacement. Geraadpleegd op 7 april 2009 op [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/C753862FA2CF8B7CC1257115004752ED/\\$file/Protection%20from%20module%20handout%20development%20displacement.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/C753862FA2CF8B7CC1257115004752ED/$file/Protection%20from%20module%20handout%20development%20displacement.pdf)

Internal Displacement Monitoring Centre (n.d.,c) Disaster-induced Displacement. Geraadpleegd op 7 april 2009 op [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/7CE8640E88EEB381C125711500479885/\\$file/Protection%20during%20module%20handout%20natural%20disaster.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/7CE8640E88EEB381C125711500479885/$file/Protection%20during%20module%20handout%20natural%20disaster.pdf)

Internal Displacement Monitoring Centre (n.d., d) The Definition of an Internal Displaced Person (IDP). Geraadpleegd op 16 maart 2009 op <http://www.internal-displacement.org/idp>

Internal Displacement Monitoring Centre (maart 2007). National and International Response. Geraadpleegd op 9 februari 2010 op [http://www.internal-displacement.org/idmc/website/countries.nsf/\(httpEnvelopes\)/3D481310D3B50674802570B8005AAEBA?OpenDocument](http://www.internal-displacement.org/idmc/website/countries.nsf/(httpEnvelopes)/3D481310D3B50674802570B8005AAEBA?OpenDocument)

Internal Displacement Monitoring Centre (april 2008). National Response to IDP's in Burma. Geraadpleegd op 15 februari 2010 op [http://www.internal-displacement.org/idmc/website/countries.nsf/\(httpEnvelopes\)/2AF615D8A92310CDC12573E40061D497?OpenDocument](http://www.internal-displacement.org/idmc/website/countries.nsf/(httpEnvelopes)/2AF615D8A92310CDC12573E40061D497?OpenDocument)

Internal Displacement Monitoring Centre (5 maart 2009) Myanmar: Conflicts and Human Rights Violations Continue to Cause Displacement. Geraadpleegd op 16 maart 2009 op [http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpCountrySummaries\)/32AEFA2B4F8C0B4FC125756400510DB5?OpenDocument&count=10000](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpCountrySummaries)/32AEFA2B4F8C0B4FC125756400510DB5?OpenDocument&count=10000)

Jaksa, B. & Smith, J. (2008). Africa: from Voluntary Principles to Binding Standards. *Forced Migration Review*, (GP10), 18-19

Jennings, E. (2008). Findings of the Report. In E. Jennings (Ed.), *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2007*. (pp. 7-8). Genève: Internal Displacement Monitoring Centre

Kälin, W. (2005). The Role of the Guiding Principles on Internal Displacement. *Forced Migration Review, IDP supplement*, 8-9

Karen Human Rights Group (2008). *Rural Rights and Resistance in a Militarized Karen State*.

Kok, F. (2008). Marginalised Minorities: Internal Displacement in Asia. In E. Jennings (Ed.), *Internal Displacement: Global Overview of Trends and Developments in 2007*. (pp. 65-77). Genève: Internal Displacement Monitoring Centre

Krutky, L. (2005). 25 Million Internally Displaced Persons. *UN Chronicle*, 42 (1), 20-21

Lanjouw, S., Mortimer, G. & Bamforth, V. (2000). Internal Displacement in Burma. *Disasters*, 24 (3), 228-239

Lanz, D. (2008) Subversion or Reinvention? Dilemmas and Debates in the Context of UNHCR's Increasing Involvement with IDP's. *Journal of Refugee Studies* 21 (2), 192-209

Levinson, D. (1994). *Ethnic Relations: A Cross Cultural Encyclopedia*. Santa Barbara, California: ABC-Clio Press.

Lomo, Z.A. (2006). Regional or National Protection for Great Lakes IDP's? *Forced Migration Review*, Special Issue: putting IDP's on the map. 23-25

Martin, S.F. (2000). The Handbook for Applying the Guiding Principles on Internal Displacement, Brookings project on Internal Displacement and the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)

Martin, S. (2006). Internal Trafficking. *Forced Migration Review*, (25), 12-13

Mooney, E.D. (2000). Principles of Protection for Internally Displaced Persons. *International Migration*, 38 (6), 81-101

Mooney, E.D. (2003). Towards a Protection Regime for Internally Displaced Persons. In E. Newman, J. Van Selm (Eds.), *Refugees and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability and the State*. (pp. 159-180), Tokyo: United Nations University Press.

Mooney, E. (2008). The Guiding Principles and Responsibility to Protect. *Forced Migration Review*, (GP10), 11-13

Morris, T. (2006). UNHCR, IDP's and Clusters. *Forced Migration Review*, (25), 54-55

Newman, E. (2003). Refugees, International Security, and Human Vulnerability: Introduction and Survey. In: E. Newman, J. Van Selm (Eds.) *Refugees and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability and the State*. (pp. 3-30). Tokyo: United Nations University Press.

Noll, G. (2003). Securitizing Sovereignty? States, Refugees, and the Regionalization of International Law. In E. Newman & J. Van Selm (Eds.), *Refugees and Forced Displacement, International Security, Human Vulnerability and the State*. (pp. 277-305). Tokyo: United Nations University Press

- Phuong, C. (2004). *The International Protection of Internally Displaced Persons*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rotberg, I.R. (1998). Prospects for a Democratic Burma. In R.I. Rotberg (Ed.), *Burma: Prospects of a Democratic Future* (pp.1-7) Washington (D.C.): Brookings institution Press
- Sabyasachi Basu Ray Chaudhury (2005). Burma: Escape to Ordeal. In: Banerjee, P, Sabyasachi Basu Ray Chaudhury & Samir Kumar Das. (Eds.) *Internal Displacement in South-Asia*. New Delhi: Sage Publications.
- Shukla, K. (2008). The International Community's Responsibility to Protect. *Forced Migration Review*, (30), 7-9
- Silverstein, J. (1997) The Civil War, the Minorities and Burma's New Politics. In P. Carey (Ed.), *Burma: the Challenge of Change in a Divided Society* (pp. 129-158) London: Macmillan Press Ltd.
- Smith, M. (1999) Ethnic Conflict and the Challenge of Civil Society in Burma. In Burma Center Netherlands (BCN) & Transnational Institute (TNI) (Eds.) *Strengthening Civil Society in Burma: Possibilities and Dilemmas for international NGOs*. Chiang Mai, Thailand, Silkworm Books
- South, A. (2007a). Karen Nationalist Communities: The 'Problem' of Diversity. *Contemporary Southeast Asia*, 29 (1). 1-12.
- South, A. (2007b). RSC Working Paper No. 39. Burma: The Changing Nature of Displacement Crises. Oxford: University of Oxford.
- South, A. (2007c). Displacement and Dispossession: Forced Migration and Land Rights in Burma. Genève: COHRE.
- South, A. (2008). *Ethnic Politics in Burma. States of Conflict*. Oxon, Verenigd Koninkrijk: Routledge.
- Steinberg, D.I. (2001). *Burma, The State of Myanmar*. Washington D.C., Georgetown University Press.
- Stepputat, F. (2008). Forced Migration, Land and Sovereignty. *Government and Opposition*, 43 (2), 337-357.

Thailand-Burma Border Consortium (2009). *Protracted Displacement and Militarisation in Eastern Burma*. Bangkok: TBBC.

Thailand-Burma Border Consortium (2008). Achievements and Limitations of the Guiding Principles in Burma. *Forced Migration Review* (GP10). 14-15

Tangseefa, D. (2006). Taking *Flight in Condemned Grounds: Forcibly Displaced Karens and the Thai-Burmese In-Between Spaces*. *Alternatives: Social Transformations and Humane Governance*, 31, 405-429.

Than Htike Oo, Nay Thwin, (2008) *Over 25000 Villagers Internally Displaced in Karen State*. 16.01.2008. Mizzima News, [www.mizzima.com](http://www.mizzima.com)

The Brookings Institution – University of Bern (2005). Addressing Internal Displacement: a Framework for National Responsibility. Geraadpleegd op 31 juli 2009 op [http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/20050401\\_nrframework.pdf](http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/20050401_nrframework.pdf)

Tin Maung Maung Than. (2005). Dreams and Nightmares: State Building and Ethnic Conflict in Myanmar (Burma). In K. Snitwongse, W.S. Thompson (Eds.), *Ethnic Conflicts in Southeast Asia* (pp. 65-108). Singapore, Intstitute of Southeast Asian Studies.

Unicef, (n.d.). *At a glance: Myanmar*. 15.04.2008 <http://www.unicef.org/infobycountry/myanmar.html>

Van Leemput, M. (2008). Myanmar blijft hulpverleners tegenwerken. *De Morgen*. 30 mei 2008

Weiss, T.G. (2003). International Exiles: What Next for Internally Displaced Persons? *Third World Quarterly*, 24 (3), 429-447.

Wood, W.B. (1994). Forced Migration: Local Conflict and International Dilemmas. *Annals of the Association of American Geographers*. 84 (4), 607-634

Zeender, G. (2005). Getting None-State Actors to Protect IDP's. *Forced Migration Review* (IDP supplement). 22-23